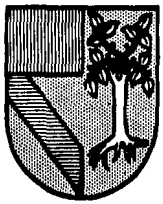
308909
14
2ej.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ANA ELENA DE LOURDES GALARZA ROJAS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO. D. F. 1987

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Págs.

INTRODUCCION..... I-VI

CAPITULO I
RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.- Antecedentes Históricos..... 1-9
2.- Reforma Constitucional de 28 de diciembre de -- 1982..... 9-34
3.- Distinción entre Responsabilidad Política, Pe-- nal, Civil y Administrativa de los Servidores - Públicos..... 35-63

CAPITULO II
ESTUDIO PARTICULAR DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

1.- Caracterización de la Responsabilidad Adminis-- trativa..... 64-71
2.- Sujeto..... 71-80
3.- Causas..... 81-101
4.- Sanciones..... 102-111
5.- Organos Competentes..... 112-118
6.- Procedimiento..... 118-123
7.- Medios de Impugnación..... 123-128

CAPITULO III
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

1.- Antecedentes..... 124-143
2.- Creación de la Secretaría de la Contraloría Ge- neral de la Federación..... 144-153
A).- Organización de la Secretaría de la Contra- loría General de la Federación..... 153-157
B).- Facultades..... 157-161

CONCLUSIONES..... I-VIII

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

BIBLIOGRAFIA

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

Es inherente a toda sociedad políticamente organizada - la preocupación de encontrar una fórmula para que la actuación - de sus gobernantes, empleados y servidores públicos no traspasen el marco legal establecido. Sin embargo, la experiencia ha mos-- trado que a pesar de existir dicho marco legal se ve continuamen te traspasado por ellos.

Al Estado le corresponde expedir normas jurídicas que - sirvan para contener su propio poder, garantizando así a los go- bernados la posesión de un instrumento con el que puedan obligar a los empleados y servidores públicos a permanecer dentro del -- marco concreto que les corresponda según sus funciones y en el - caso de que éste sea traspasado existan los medios necesarios pa ra corregir y prevenir esas desviaciones, tratando así el Estado de crear cierto clima de confianza para los gobernados.

Nuestro país desde hace muchos años ha contado con dis- posiciones que regulan la responsabilidad de los servidores pú-- blicos.

Sin embargo, se ha visto a través del tiempo que los --

instrumentos existentes muchas veces son insuficientes para evitar los abusos y corregir los desvíos que se dan por la actuación de las personas que ejercen una función pública.

Fué así como a partir del primero de diciembre de 1982 al iniciar el sexenio del Presidente de la República, Miguel de la Madrid, surgieron una serie de adecuaciones legislativas para poder responder en la práctica a la demanda popular de atacar la corrupción en todos los órdenes, principalmente en el Sector Gubernamental, y así comenzar la "renovación moral de la Sociedad", de la cual un aspecto fundamental es el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Se pensó superar la deficiencia que presentaba en ciertos aspectos el anterior sistema de responsabilidades, el cual contemplaba las responsabilidades de naturaleza política, civil, y penal de los servidores públicos, se vió modificado en ciertos aspectos dicho sistema y se dió la creación de un nuevo sistema de responsabilidades que complementara los ya existentes: EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Dicho sistema se creó para aplicarse a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que afecten los crite

rios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que deben orientar a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.

Para llevar a la práctica "la renovación moral" en el Sector Gubernamental y poner en marcha el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos, el Presidente tuvo que realizar varias adecuaciones legislativas, por lo que envió al Congreso de la Unión las siguientes iniciativas:

a).- De reformas y adiciones al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual comprende del artículo 108 al 114 inclusive, el cual trata acerca de las responsabilidades de los servidores públicos dentro de las que se encuentra la Responsabilidad Administrativa.

Asimismo hubo necesidad de modificar preceptos constitucionales relacionados con dicho Título IV, como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V; 76 fracción VII; 94 97; 127 y 134;

b).- De reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro de las que se encuentran la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Fe

deración, a la cual corresponde llevar el sistema de control y - evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público, entre otras cosas. Dicha Secretaría tiene especial importancia dentro del sistema de responsabilidades administrativas - de los servidores públicos, por lo que más adelante será comentado;

c).- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual contempla ampliamente en su título Tercero la responsabilidad administrativa;

d).- Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, las cuales tipifican nuevos delitos de los servidores públicos.

e).- La de reformas a los artículos 1916 y 2116, y la - adición del artículo 1916 bis al Código Civil para el Distrito - Federal, dentro del que se contempla el "daño moral"

La premura con la que se llevaron a cabo estas adiciones legislativas, produjo que el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos adoleciera de defectos técnicos sin embargo, dicha precipitación fue explicada por el Presidente

De la Madrid en la presentación de su libro "El Marco Legislativo para el Cambio", de diciembre de 1982, dijo:

> "Diferir la presentación de los proyectos legislativos hubiera significado un retardo considerable en el inicio de las tareas. Existía y existe la voluntad política de cumplir cabalmente con la plataforma de gobierno presentada..."

Sin embargo, cabe señalar que la sola expedición de leyes no acabaría con el mal social de la corrupción. Para ello, debe existir la plena decisión de aplicar los instrumentos creados (en este caso el sistema de responsabilidades de los servidores públicos) y al mismo tiempo cambiar nuestras actitudes y las de las personas que ejercen cualquier función pública.

A todos como ciudadanos nos corresponde vigilar en nuestro medio que las leyes se cumplan y luchar para que se respeten, y como abogados nos toca el estudiar, en este caso dicho sistema de responsabilidades de los servidores públicos y tratar de que llegue a tener plena vigencia.

El tema del presente trabajo se ve limitado al estudio del Sistema de Responsabilidades Administrativas, sin embargo cabe señalar que deben coexistir política y socialmente todos los sistemas de responsabilidades para lograr el objetivo que -

se proponen, ya que la sola aplicación o presencia de uno de -- ellos es insuficiente.

Por lo anterior, el presente estudio trata en su pri-- mer capítulo del sistema de responsabilidades de los servidores públicos en general y en sus posteriores capítulos ya se limita_ al sistema de responsabilidad administrativa.

Es mi deseo que esta tésis pueda servir para adentrar- se en el conocimiento de dicho sistema.

Agradezco a todas las personas que con sus valiosos co mentarios, ideas, consejos y ayuda, hicieron posible que realizara dicho trabajo.

CAPITULO I

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.-

1.- Antecedentes Históricos.-

Ha sido y será preocupación constante en toda sociedad, políticamente organizada, encontrar la fórmula idónea para lo-- grar que la actuación de los gobernantes se mantengan siempre - dentro de los límites de una esfera específicamente predeterminada.

El Estado que expide la normatividad jurídica, busca - garantizar a los gobernados, a través de un instrumentos jurídico, el que los funcionarios y empleados públicos no se salgan - del marco correcto en el desarrollo de sus funciones y que en - el caso de ser traspasado existan los medios necesarios para corregir y sancionar esas desviaciones.

Existen antecedentes remotos de ello, como por ejem-- plo, en la Edad Media, donde los teólogos autorizaban el tiranicidio si el soberano infringía las normas divinas o de derecho_ natural y cometía graves abusos con sus súbditos.

Por otro lado, en un sentido moderno se desarrollaron dentro de la organización política inglesa, diversos aspectos -

de la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos como cuando el Parlamento, fue conquistando paulatinamente fa-- cultades para sancionar a los colaboradores de la Corona que - actuaran contra de las normas.

En cuanto a los antecedentes inmediatos en la legislación mexicana se encuentra el juicio de residencia. Dicha Institución se desarrolló en la tradición española, existiendo en México desde la época colonial:

> "La residencia, representaba un certificado de buena conducta, de honorabilidad en el desempeño del correspondiente oficio requisito indispensable para ocupar uno nuevo." (1)

Como se puede observar, desde entonces como en la actualidad se manifestaba una gran preocupación porque las autoridades actuaran sin ir contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia al desempeñar sus empleos, cargos o comisiones. (lo anterior en los términos de las Reformas Constitucionales de 28 de diciembre de 1982)

> "...Este hecho, transforma el juicio de residencia en un auténtico órgano de protección y amparo de los par

ticulares frente a la actividad de las autoridades - virreinales; a la vez que servirá al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funcionarios.- sobre todo cuando se posibilita la residencia, no sólo al final del cargo, sino en cualquier momento; y se le refuerza con las llamadas visitas. Pero como lo primero de que se les pedirá cuenta a los residenciados es sobre cómo han guardado las leyes, la residencia en definitiva se convierte, además, en órgano de control de la legalidad, como hoy diríamos..." (2)

A través del tiempo, se fué limitando más el ejercicio del poder, introduciéndose más mecanismos para exigir responsabilidad a los funcionarios, principalmente cuando se consagró el sistema de división de poderes de Montesquieu, ya -- que precisamente dicho sistema tiene el objetivo esencial de que cada poder sirva de freno y contrapeso a los demás, siendo también, uno de estos contrapesos, la exigencia de la responsabilidad a los funcionarios.

La Constitución de Cádiz promulgada el 19 de marzo - de 1812 que tuvo una vigencia efímera en nuestro país, para - fincar responsabilidad en contra de funcionarios de alta je-- rarquía, como en el artículo 226 donde se le atribuía responsabilidad a los Secretarios de Despacho frente, a las Cortes

de todo acto que autorizaran contra la Constitución o las leyes, lo cual influyó en las Constituciones que la siguieron.

El primer documento Constitucional mexicano fué el de Apatzingán de 1814, donde se establecían las bases para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, y se señalaba que los Diputados estarían sujetos al juicio de residencia, por los actos que intervinieran en la administración pública, pudiendo ser además acusados por los delitos de herejía, concusión y dilapidación de los caudales públicos; los Secretarios de Estado eran responsables por actos que autorizaran contra el tenor de las leyes; y los servidores públicos de menor jerarquía quedaban sujetos al juicio de residencia.

Esta Constitución daba competencia al Supremo Tribunal de Justicia para conocer de dichos juicios.

La Constitución de 1824, también consignó el principio de responsabilidad, aunque no detalló su sistema.

Por otro lado, las leyes constitucionales de 1836 y luego las Bases orgánicas de 1843, se inspiraron en las instituciones jurídicas anteriores de la Nueva España, para normar la materia.

Más adelante la Constitución de 1857 dedicó su Título Cuarto al tema de las responsabilidades de los funcionarios públicos donde establecía la responsabilidad política de los Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los Secretarios de Despacho, atribuyéndoles responsabilidad por delitos del orden común que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos y faltas en que incurrieran en el ejercicio de su mismo encargo (delitos oficiales), asimismo, se extendía dicha responsabilidad a los gobernadores de los Estados por la infracción a la Constitución, Leyes Federales y en cuanto al Presidente de la República se establecía una inmunidad especial que consistía en que durante 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.

En base a esta Constitución se expidió por primera vez una Ley de Responsabilidades (conocida como Ley de Responsabilidades de Juárez), de fecha 3 de noviembre de 1870, la cual señalaba que el delito oficial se castigaba con destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar un nuevo cargo público por cinco o hasta diez años.

A raíz de que en 1874 se reformó la Constitución se introdujo la Cámara de Senadores, a la que se dotó de juris--

dicción política para erigirse en jurado de sentencia en juicios políticos (lo cual antes se le atribuía a la Suprema Corte de Justicia).

En 1896 se expidió una Nueva Ley de Responsabilidades donde se confería competencia al Congreso para conocer de la responsabilidad oficial. Esta ley no definía cuales eran los delitos oficiales (de los que conocía el Congreso de la Unión) y los delitos del orden común (de los que conocían los Tribunales Comunes).

En cuanto al tema de las responsabilidades de los funcionarios públicos, la Constitución de 1857 pasó así sin variación esencial a la de 1917, por lo que fué hasta 1940 que continuó vigente la Ley de Responsabilidades de 1896. Esta nueva Ley se expidió en uso de facultades extraordinarias que para legislar concedió el Congreso de la Unión al Ejecutivo, adoleciendo de vicios de inconstitucionalidad y fijando cambios radicales en la estructura del régimen de responsabilidades, confundiendo los delitos oficiales y los del orden común.

Lo anterior rompía el principio de igualdad ante la Ley ya que se trataba de forma distinta y preferencial a los altos funcionarios en relación a los demás funcionarios y empleados.

Asimismo, cabe señalar que al definir dicha Ley las diversas conductas ilícitas que pudieran cometer los funcionarios y empleados públicos, se derogó el capítulo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos del Código Penal de 1931.

Por lo que respecta a los altos funcionarios, se continuó distinguiendo los delitos oficiales de los del orden común, comprendiendo los primeros, aquellos actos u omisiones que redundaran en perjuicio de los intereses públicos o del buen despacho y los conocía el Congreso de la Unión siguiendo básicamente el procedimiento de las leyes anteriores, o sea, la Cámara de Diputados como Acusadora y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

En cuanto a los delitos del orden común, los altos funcionarios gozaban de fuero constitucional y para quedar sometidos a los Tribunales Ordinarios tenían que ser previamente desaforados por la Cámara de Diputados.

Tratándose de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que cometieren delitos o faltas oficiales, en cuanto al procedimiento se remitía al Código de Procedimientos Penales Federal o del Distrito Federal, pero previniendo que se juzgaría por un Jurado de Responsabili

dades Oficiales Federal o del Distrito Federal, según si los - funcionarios o empleados dependían de una u otra.

Si se trataba de delitos no comprendidos en el Artículo 18, el cual señalaba los delitos que podían cometer los funcionarios y empleados públicos de la Federación o del Distrito Federal con motivo del desempeño de sus cargos, quedaban sujetos a los Tribunales Ordinarios.

En 1980 se expidió una Nueva Ley de Responsabilidades la cual siguió en esencia los lineamientos anteriores con la - diferencia de que se apegó a los principios más importantes de la Ley de Responsabilidades de Juárez y la de 1896, distin- -- guiendo claramente los delitos oficiales, que eran aquellos -- que de alguna forma alteraran o vulneraran la Constitución, de los delitos del orden común, los cuales comprendían aquellas - conductas que estaban tipificadas como delitos propiamente dichos según esta Ley, los delitos oficiales de altos funciona-- rios serían juzgados por el Congreso de la Unión, en tanto que los delitos oficiales del orden común por un Jurado de Responsabilidades Oficiales.

El actual gobierno para reestructurar adecuadamente - todo el esquema legal de las responsabilidades (civil, adminis

trativa, política y penal) de los servidores públicos, introdujo varias reformas constitucionales, las cuales serán analizadas con posterioridad y una Nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.- Reforma Constitucional de 28 de Diciembre de 1982.-

Para contar con el marco legal adecuado y eficaz para "la renovación moral de la sociedad", cuyo fin era prescribir la corrupción que había caracterizado al sistema político mexicano, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado sometió a consideración del Congreso de la Unión diversas iniciativas de leyes y de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, el Lic. Miguel de la Madrid en el Mensaje de Toma de Posesión como Presidente de México, señaló:

> "... La renovación moral de la sociedad será compromiso y norma de conducta permanente de mi gobierno. Aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno, empezando con el mío, el compromiso de todos los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores, de todos los gremios para fortalecer nuestros valores.

La guía fundamental de esta renovación moral será el Derecho, síntesis de la moral social, de la moral republicana, democrática y revolucionaria, que hemos venido formando los mexicanos. Actualizaremos las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos y promoveremos una nueva ley sobre la materia y reformas y adiciones a la legislación penal y civil; introduciremos nuevas formas sobre la gestión pública para prevenir, detectar, corregir, y, en su caso, sancionar conductas inmorales de los funcionarios y empleados públicos..." (3)

De lo anterior, se desprendieron varias reformas Constitucionales muy importantes para el estudio de LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, así como una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual establece las bases de aquella y sus procedimientos.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente, el título IV (del artículo 108 al 114), referente a "La Responsabilidad de los Servidores Públicos", así como los demás artículos relacionados con el mismo (es decir, los artículos: 22; 73, fracción VI base 4a.; 74, fracción V; 76, fracción VII; 94; 97; 127; y 134).

El Nuevo Título Cuarto denominado "De las Responsabi-- lidades de los Servidores Públicos", contiene varias innovaciones, entre las que destaca el uso del término "servidor públi-- co", el cual sustituyó al antiguo concepto de funcionario público.

Respecto a este nuevo término, la exposición de moti-- vos de la Iniciativa Presidencial señaló:

> "Es importante la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto Constitucional que actualmente habla de las responsabilida-- des de los funcionarios públicos, se cambia a "de responsabilidades de los servidores públicos". Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comparta su empleo, cargo o comisión." (4)

Asimismo, la Cámara de Senadores, la cual fungió como Cámara de Origen indicó, respecto al nuevo término, que:

> "...se reconoce la procedencia de cambiar el encabe-- zado vigente de aquel Título Cuarto denominado " De - las responsabilidades de los funcionarios públicos",- por el que se propone en la iniciativa con el epígra-

fe: "De las responsabilidades de los servidores públicos". De esta manera se rescata un principio nunca abandonado por el conocimiento popular, de que es la idea de servicio y entrega la que ha de guiar en todo tiempo a los trabajadores de las entidades públicas, fundamentalmente porque el pueblo mexicano recogió la herencia de José María Morelos y Pavón, quien con verdadero amor a la Patria se llamó a sí mismo "El Siervo de la Nación". La sustitución del término "funcionario" por el de "servidor", ... resulta adecuada y permite englobar en una definición común el conjunto de las personas que se desempeñan en la Administración Pública Federal y en la del D. F., así como a las que sirven a los otros poderes de la Unión.

Se abandona por lo tanto, la designación de funcionarios y se adopta la de servidor, pues no es la función la que ha de distinguir a quien cumple cometidos institucionales en el gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función lleva aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio, mientras que el servicio constituye el elemento moral de la solidaridad con que han de guiarse las conductas colectivas..." (5)

Esta nueva terminología establecida para el ámbito - federal (último párrafo del artículo 108), tuvo que ser adoptado también por las Constituciones de los Estados de la República, los cuales tenían que precisar "el carácter de servidores públicos" de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios", para cuyo efecto los estados contaron con el plazo de un año, en los términos del artículo 2o. transitorio del decreto Constitucional respectivo.

Aunque el término "servidor público" sea una innovación encontramos ciertos antecedentes de éste, como:

a) La Ley de Cárdenas de 1940 en su artículo 18 fracción XXXII usa incidentalmente la designación de servidor público cuando tipifica como "delito oficial" de los funcionarios y empleados federales y del Distrito y Territorios Federales, el privar a una persona del producto de su trabajo, - sin que medie resolución judicial, advirtiendo que no será delictuosa la retención de parte de los salarios y sueldos si - es para el pago de cuotas sindicales ni las deducciones a los emolumentos de los servidores públicos que están destinados a la formación del fondo de pensiones.

b) Asimismo, en la Exposicón de Motivos de la Ley de 1979 expedida por López Portillo, establecía:

"Es principio general del derecho, el que la ley - - otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica. Todos los funcionarios y empleados públicos son servidores del pueblo mexicano..."(6)

c) Por último, cabe señalar que la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la constitución de 1982, engloba a toda persona que preste servicios al Estado bajo el concepto de "servidor público" respondiendo además al propósito de que se alcance la igualdad ante la ley, estableciendo - que:

"La obligación de servir con legalidad, honradez, -- lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo, es la misma para todo servidor - público, independientemente de su jerarquía, rango,- origen o lugar de su empleo, cargo o comisión. Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establece con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes a todo servidor público." (7)

Resulta deseable que este nuevo concepto ayude a desterrar la prepotencia, negligencia y corrupción con que se han conducido muchos servidores públicos y a hacer conciencia en el pueblo mexicano sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el cumplimiento de sus obligaciones, así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

Pasando al estudio del Título Cuarto, de la Constitución, analizaremos el artículo 108 vigente que en su primer párrafo establece:

> "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos, a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."(8)

De este primer párrafo podemos deducir a varios sujetos que son considerados como "servidores públicos":

1).- En primer lugar se cita a los representantes de elección popular, al Presidente de la República, Diputados y - Senadores ante el Congreso de la Unión que serían las únicas - autoridades federales de elección popular ya que a mi juicio - este precepto excluye a las autoridades locales y a las municipales ya que al final del citado párrafo aclara que se refiere sólo a autoridades federales o del Distrito Federal.

Por lo que respecta a las autoridades locales, aunque no se comprendan en el primer párrafo, debido a una falta de técnica legislativa, en el tercer párrafo se señala que estas autoridades de elección popular están sujetas a responsabilidades federales.

En cuanto a las autoridades municipales de elección popular el texto constitucional no considera expresamente a éstas como sujetos de responsabilidades federales, sin embargo, pudiera ser que quedaran comprendidas en el concepto que de "servidores públicos" haga cada Constitución estatal al cumplir lo que señala el último párrafo del artículo 108.

Asimismo, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, señala como sujetos a la - misma además de los mencionados en el citado artículo 108 Constitucional, a "todas aquellas personas que manejen o apliquen

recursos económicos federales", en donde podrán comprenderse - no sólo las autoridades municipales, sino una infinidad de personas. Estos puntos serán analizados más adelante.

2).- En segundo lugar, aparecen como servidores pu-- blicos los miembros del Poder Judicial Federal, los cuales son:

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de - la Nación.

- Los Magistrados de los Tribunales Colegiados y de los Tribunales Unitarios de Circuito.

- Los Jueces de Distrito y en general.

- Los demás funcionarios y empleados adscritos a este poder.

Esto se desprende del artículo 94 Constitucional que en sus párrafos primero y cuarto establece:

"Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la - Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en Juzgados - de Distrito." y

"La competencia de la Suprema Corte, los períodos de sesiones, el funcionamiento del Pleno y de las Salas, las atribuciones de los Ministros, el número y competencia de los Tribunales de Circuito y de los Jueces de Distrito y las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación se regirán por esta Constitución y lo que dispongan las leyes."

Podemos desprender de lo anterior que los empleados que dependan del Poder Judicial son miembros del mismo, confirmando ésto la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal que alude a ellos al contemplar por ejemplo la protesta que deben rendir los Secretarios y Empleados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito (Artículo 77).

3).- En tercer lugar, se cita a <u>los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal</u>, como lo son:

- Jueces de Paz
- Jueces de Primera Instancia de lo Civil
- Jueces de lo Familiar
- Arbitros
- Jueces Penales

- Presidentes de Debates
- Jurado Popular
- El Tribunal Superior de Justicia
- Los demás funcionarios y auxiliares de la Administración de Justicia.

Lo anterior se desprende de la Ley Organica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del D. F., que cita a los anteriores servidores públicos quienes ejercen la administración de Justicia del fuero común.

Además, cabe agregar a los demás empleados y funcionarios del poder, porque la Ley los menciona constantemente.

4).- El citado párrafo enumera, por último a los demás 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 la del Distrito Federal.

Por lo que toca a los primeros, cabe señalar que -- antes de las reformas Constitucionales de 1982, el título - - Cuarto hacía referencia a los altos funcionarios, quienes estaban determinados en la Constitución y eran sujetos del juicio político y del fuero, y a los funcionaros y empleados, --

con la diferencia de que de éstos ni la Constitución, ni sus leyes reglamentarias, ni las normas laborales se han ocupado de establecer con claridad quienes son funcionarios y quienes empleados.

A partir de dichas reformas desaparecieron los "altos funcionarios", ya que surgió la nueva denominación de "los servidores públicos", existiendo sin embargo una categoría de éstos, que recibe un tratamiento especial, ya que son sujetos del juicio político y algunos de la declaratoria de procedencia.

Por lo que respecta a los conceptos funcionario y empleado, ambos siguen apareciendo en la Constitución y ni ésta ni la Ley Reglamentaria de la materia, señala cuales son unos y cuales otros, lo cual produce que se utilicen ambos conceptos como sinónimos, lo cual es incorrecto.

Rafael de Pina, expresa que para él, el concepto Funcionario, se refiere a una:

> "Persona afecta con carácter permanente, como profesional a un servicio del Estado, del Municipio o de cualquier corporación de carácter público; quien ejerce cualquier función pública como titular de un

cargo representativo, gubernativo o político..." (9)

A mi juicio, considero que podríamos agregar a su definición algunos elementos como el que su designación es por -- disposición de la ley o por autoridad pública para ocupar gra-- dos superiores de la estructura orgánica del Estado y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.

En cuanto al concepto de empleado, Acosta Romero, expresa que éste es:

> "La persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros, a cualquier órgano -- del Estado, mediante nombramiento o inclusión en listas de raya y que no tiene facultades de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos ni frente a particulares." (10)

Por otro lado, cabe señalar que la doctrina desde hace mucho tiempo se ha preocupado por distinguir la diferencia - entre ambos conceptos, basándose en ciertas características del trabajo que desempeñan unos y otros donde se observa que:

> "...por la naturaleza de sus funciones y debido a --- que la designación de los primeros y su revocación -- del cargo, corresponden al titular del Ejecutivo Fede

ral, pueden ser remontados por éste en cualquier -- tiempo y por tanto el ejercicio de sus funciones no es permanente, en cambio, tratándose de los empleados que son meros auxiliares y que únicamente ejecutan, el régimen jurídico de sus relaciones con el - Estado les garantiza estabilidad en el empleo y su remoción o dístitución se da en función de los su-- puestos de incumplimiento, a través de los cuales - la ley considera que debe darse término a dicha relación y no de la confianza que se encuentra implícita en el acto del nombramiento..."(11)

De lo anterior, podemos concluir que la diferencia entre ambos no se da en cuanto a la "función pública", ya --- que tanto funcionarios como empleados la desempeñan.

Por último, el primer párrafo del artículo 108 Constitucional considera como servidor público a toda persona - - que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier natu-- raleza en la Administración Pública Federal o en la del Dis-- trito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Fede-- ral señala que la Administración Pública Federal se divide -- en centralizada y paraestatal.

a) La Centralizada se integra por: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

b) La Paraestatal se integra por: Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Sociedades Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos. (artículo 1 y 46).

Por lo que toca a la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y de su reglamento interior, establecen que su administración pública está integrada por las unidades administrativas y de gobierno previstos en los artículos 3 y 16 de la Ley, Secretarías Generales, Secretarías Generales Adjuntas, Oficialía Mayor, Contraloría General, Tesorería, Coordinaciones Generales, Procuraduría Fiscal, Dirección General y Direcciones y por los Organos Administrativos descentralizados, (Delegaciones, COBEUR, COVITUR, BOLETRONICO, etc.) También las integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 7°), de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (artículo 8°) y la Procuraduría General de Justicia del D. F. (artículo 9°)

"Empleo, cargo o comisión", son conceptos utilizados por la Constitución. (Artículo 108), como en la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 2°).

Dichos conceptos no son necesariamente sinónimos y - no se definen en ninguna parte, lo cual puede hacer que se de una interpretación tan amplia que sería perjudicial, ya que -- podrían llegar a incluirse una serie de personas que no pare-- ce que haya sido la intención del legislador el contemplarlas.

Como por ejemplo, se podría catalogar como servido-- res públicos a cualquier trabajador de la fábrica de biciletas Cóndor, S. A., o de la embotelladora Garci crespo, S. A. de -- C. V., ya que ambas empresas forman parte de la Administración Pública Paraestatal (según Diario Oficial de la Federación del 15 de octubre de 1982).

Asimismo, surge la duda de que:

"...Si dentro de tal concepto pueden quedar incluí-- - dos los particulares que forman parte de comisiones,- comités, asociaciones o juntas, cuyas funciones son - primordialmente de colaborar y participar coadyuvando con los órganos estatales propiamente dichos en sus - funciones.

Así por ejemplo, las Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes, inclusive el Consejo Consultivo del Distrito Federal, o las diversas comisiones que por cierto en el Distrito Federal han empezado a proliferar, tales como la Comisión Taurina o de Espectáculos, etc.

Tal clase de comisiones normalmente realizan funciones de consultoría y asesoría a los órganos de decisión, más como está redactada la disposición constitucional, tal parece que tales sujetos quedan incluídos en LA LEY...

... en la forma como se encuentra redactada la disposición constitucional, se incluye a tal categoría de comisiones, comités o juntas, que aunque parte de sus miembros sean particulares, por el hecho de constituir órganos públicos quedan incorporados en consecuencia a la estructura de organización estatal, por ende sujetos a la presente LEY, no importando que reciban o no remuneración por el desempeño de sus cargos..." (12)

Ante la ausencia de una interpretación legislativa de estos conceptos, las autoridades judiciales tendrán a su

cargo el precisar los alcances de este título y el establecer los criterios apropiados para determinar quienes deben ser considerados como servidores públicos de la Federación o del Distrito Federal.

Por otro lado, es importante señalar que el primer párrafo del artículo 108 Constitucional incurre en una omisión al no señalar que quedan comprendidos dentro del concepto de servidores públicos: Los funcionarios y empleados adscritos al Poder Legislativo, aunque el artículo 51, segundo párrafo supone que quedan incluídos. La anterior omisión tiene como explicación un descuido del legislador ya que no hay razón lógica para su exclusión para incluírlos como sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y al Título Cuarto de la Constitución.

La Ley de 1982 alude indirectamente a ellos al señalar la obligación de establecer contralorías internas de las Cámaras (artículo 51) y por otro lado el Código Penal los considera sujetos de los delitos que pueden cometer los servidores públicos. (artículo 212).

Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 108 y el cuarto párrafo del 111 de la Constitución, establece que:

"... El Presidente de la República, durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común..." (13)

Cabe señalar que a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se defina que se entiende por - "delitos graves del orden común" e incluso ha propuesto soluciones el constituyente permanente hizo caso omiso y persiste la laguna.

Por otro lado:

"... se ha sostenido que los "delitos graves del orden común", son aquellos en los que el indiciado no obtiene el derecho del artículo 20 Constitucional; o aquellas cuya atención consiste en la pena de muerte según el artículo 22 Constitucional; o aquellas que sean determinadas como tales por la propia Constitución o una ley secundaria; o bien, que es atribución del Congreso de la Unión el proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto del delito cometido..." (14)

Sería conveniente precisar Constitucionalmente los casos en que se podría proceder contra el Presidente durante el - tiempo de su encargo como lo hacían tanto la Constitución de --

1825, donde se especificaba que el Presidente podía ser responsable durante su período por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno; por cohecho o soborno y por actos dirigidos a impedir que se hicieran las elecciones de presidente, senadores y diputados o a que éstos tomen posesión de sus cargos, o a que ejerzan las facultades que tienen atribuídas y la Constitución de 1857 donde además de traición a la patria y delitos graves del orden común, se podía proceder contra el Presidente por violación a la Constitución y por ataques a la libertad electoral..." (15)

Cabe indicar que lo que establece este segundo párrafo del artículo 108 Constitucional no significa que el Presidente sea impune respecto de los demás delitos, sino que se consagra la inmunidad temporal del mismo durante el período de su encargo para que proteja con ellos al buen despacho de sus funciones; al concluírse éstas se puede proceder penalmente en su contra por cualquier delito que haya cometido, ante los Tribunales competentes.

La única inmunidad absoluta consagrada en la Constitución se concreta a las opiniones que manifiestan los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos (artículo 61). Lo anterior se debe a la libertad parlamentaria, pero ello no quita que éstos sean responsables penalmente por cualquier conducta típica que cometan, claro que previa declaración de proce-

dencia de la Cámara de Diputados (artículo 111).

Por otro lado, el tercer párrafo del citado artículo 108 considera también como "servidor público", a:

> "... Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales, y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales..." (16)

Lo anterior es aparte de las responsabilidades que los ordenamientos locales puedan establecer en el ámbito de su competencia.

Por lo que se refiere a los "servidores públicos" estatales, el artículo 108 vigente señala además de los Gobernadores y de los Diputados, los cuales se comptemplaban ya en el texto anterior, a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, como "responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales."

Como se desprende de lo anterior, ésta es otra de las innovaciones contenidas en el nuevo Título Cuarto Constitucional.

Por último, el Cuarto Párrafo del artículo 108, establece que:

"... Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios..." (17)

Lo anterior, ya fue analizado previamente.

"En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los Poderes Públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actua contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos."

"El Estado de Derecho exige que los Servidores Públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos." (18)

Lo anterior es señalado en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expedida el 30 de diciembre de 1982 y publicada el 31 de diciembre de 1982.

El artículo 109 Constitucional vigente, señala los lineamientos generales a los que debieron ajustarse el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, para expedir dentro de sus respectivas competencias, las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, y marca claramente las diversas modalidades de responsabilidad establecidas dentro del Título IV en vigor, como: la RESPONSABILIDAD POLITICA y la RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA (la cual es objeto especial del presente trabajo), mismas que son reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamentaria del citado Título IV Constitucional; la RESPONSABILIDAD PENAL

(a la que también alude el artículo 109) y la RESPONSABILIDAD CIVIL (artículo 111), ambas sujetas a las leyes relativas.

El artículo 109 establece asimismo, que los procedimientos para aplicar las sanciones relativas a cada una de las diferentes responsabilidades se desarrollan de forma autónoma y que no se podrán imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Es decir, no se puede duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, sin embargo, ésta si puede originar dos o más tipos de responsabilidades.

Cabe señalar, que los gobernadores de los Estados, Diputados y Magistrados Judiciales locales, si bien pueden ser sujetos de las diferentes responsabilidades federales, asímismo pueden incurrir a través de otras conductas en responsabilidad política, administrativa, penal o civil de carácter local establecidas en su propia ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por último, el artículo 109 señala que:

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

Lo anterior fué ampliamente discutido en la Cámara de Diputados, sosteniendo algunos que ésto podría tener un efecto negativo en los ciudadanos ya que al sentirse amenazados o intimidados se abstendrían de denunciar los abusos de los servidores públicos, por temor a incurrir en responsabilidad ante fallas procesales y las dificultades probatorias, señalando que el antiguo artículo 111 concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes oficiales cometidos por los altos funcionarios, careciendo del término "bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba", ya que el acopio de pruebas le correspondía a la Cámara de Diputados.

Se esgrimió en favor de este término que así se acabarían las denuncias anónimas, apócrifas o dolosas, ya que el denunciante además de tener el valor civil de denunciar algo que considerara ilícito, debería fundar en la realidad su denuncia y con las pruebas que tuviera a la mano podría presentarla. (19).

> "Las reformas constitucionales pretenden, dentro de un régimen democrático y representativo, agotar todos los posibles actos y omisiones en que pueden incurrir los servidores públicos de suerte que el concepto de responsabilidad se extiende a la propia ineficiencia, incapacidad o ineptitud para el desempeño de un car--

go público, y cualquier acto que pueda, de manera directa o indirecta, atentar contra el Estado de Derecho.

Estas reformas, con su correspondiente Ley Reglamentaria pretenden evitar, lo que tantas veces ha sucedido en nuestra historia, que los servidores públicos burlen o transgredan impunemente las leyes por falta de una adecuada instrumentación legal para hacer efectiva la responsabilidad a los servidores públicos. Desde luego, no es suficiente la existencia de una regulación jurídica adecuada; se requiere además de un firme propósito, resultado de una formación moral sólida, de hacer efectiva la responsabilidad..." (20)

Además de las reformas realizadas al Título IV Constitucional, fue necesario introducir modificaciones a otras disposiciones de nuestra Carta Magna como a los artículos: 22; 73 fracción VI base 4a.; 74 fracción V; 76 fracción VII; 94; 97; 127 y 134, para hacer congruente así toda la Constitución con las nuevas modalidades de la Responsabilidad de los Servidores Públicos.

3.- Distinción entre Responsabilidad Política, Penal, Civil y Administrativa de los Servidores Públicos.-

A).- RESPONSABILIDAD POLITICA:

La responsabilidad Política es aquella que puede atribuirse a un servidor público (artículo 110) como consecuencia de un juicio político seguido por incurrir éste en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, en el ejercicio de sus funciones.

- SUJETOS.-

El artículo 110 establece que podrán ser sujetos de juicio político: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Procurador General de la República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, siendo en este caso la resolución solamente declarativa y comunicándose a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponde.

Podemos señalar que el que no se especifique que se entiende por "violaciones graves" puede dar lugar a que se hagan interpretaciones arbitrarias.

Por otro lado, cabe indicar que el que se confiera a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución Federal o Ley Federal y que ésta resuelva, hace que se evite el que la federación cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un funcionario estatal.

- PROCEDIMIENTO:

Las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son "Los actos u omisiones que redunden en perjuicio --

de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho" enumerando el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se entiende por éstos.

Algunos de los supuestos que este artículo señala, son: a) los ataques a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;a la libertad de sufragio; b) las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; c) la usurpación de atribuciones; d) infracciones a la Constitución o Leyes Federales si éstas causan perjuicios graves a la Federación, a los Estados de las mismas o a la Sociedad, o trastornan el funcionamiento normal de las instituciones; e) las violaciones a planes, presupuestos y programas 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.

Como se observa muchos de estos supuestos son muy vagos, propiciando con ello que su tipificación dependa mucho de los criterios que imperen en los miembros de las Cámaras.

El Juicio Político de responsabilidad (llamado así por su naturaleza materialmente jurisdiccional), se desenvuelve bicameralmente, de modo que la Cámara de Diputados (previa sustantación del procedimiento con audiencia de inculpado, y la declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes) erigida en Jurado de Acusación, instruye el procedimiento y sostiene la causa ante la Cámara de Senadores, la cual erigi

da en Jurado de Sentencia, resolverá a través de las tres cuartas partes de los miembros presentes, en definitiva. Lo anterior en los términos de los artículos 9 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Según lo anterior, podríamos decir que:

"El juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía... pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso la potestad para privarlo del patrimonio; de la libertad o de la vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política." (21)

- SANCIONES:

"Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años". (artículo 8°, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Cabe señalar que la inhabilitación se refiere a la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Por último, el juicio político mexicano se inspira en el impeachment americano, tal y como se dió en Estados Unidos de Norteamérica en su Constitución Federal de 1787, donde se atribuía al Senado Federal la facultad exclusiva de juzgar políticamente a todos los altos funcionarios. (Que equivaldrían a los servidores públicos dotados de inmunidad).

> "... la sanción que puede aplicar el Senado federal, cuando decide con las tres cuartas partes de los miembros presentes, implica únicamente la destitución e inhabilitación del inculpado, pero sin perjuicio de que si los mismos hechos están tipificados como delitos por las leyes penales, pueda ser enjuiciado ante los Tribunales ordinarios..." (22)

Como podemos observar, las reformas de diciembre de 1982 conservarán el sistema norteamericano, mismo que se implantó por vez primera en la Constitución Yucateca de 1941.

- PRESCRIPCION:

El Procedimiento de JUICIO POLITICO sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento (artículo 114, primer párrafo).

B).- RESPONSABILIDAD PENAL:

Se incurre en Responsabilidad Penal cuando:

"... en el ejercicio de sus funciones el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la ley considera como delito..." (23)

"La responsabilidad penal de los funcionarios o empleados tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública." (24)

Podríamos dividir la Responsabilidad Penal en:

- Oficial.- Cuando el delito (que es una conducta humana típica, antijurídica y culpable es ejecutado por

un funcionario público, en su calidad de tal y en uso (o abuso) de autoridad.

- Ordinaria.- Los delitos "comunes (ordinarios del fuero federal y del local) que cometen los funcionarios públicos, están sujetos en el caso de que pertenezcan a altas esferas o sanción política de desafuero, como requisito de procedibilidad de la acción penal, y además, a la penalización legal específicamente prevista. Se trata en estos casos de que sea o no titular de -- una función de autoridad, ameritan penas. (25)

El artículo 109 Constitucional señala que la responsabilidad penal de los servidores públicos, por la comisión de delitos, deberá perseguirse y sancionarse en los términos de la - legislación penal común, ya sea federal o local.

Respecto a lo anterior, la exposición de motivos de - la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, señala que:

"... Los servidores públicos que cometen delitos podrán ser encausados por el Juez ordinario con sujeción a la Ley penal como cualquier ciudadano y sin -- más requisito, cuando se trate de servidores públicos

con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados..."

Existe un sector de los servidores públicos a los cuales se considera necesario proteger por la función constitucional que desempeñan, y para evitar que sus actividades se vean dificultadas por la acción de otros funcionarios o los órganos del poder a los cuales estos últimos pertenecen.

Para ello existe una institución de inmunidad procesal llamada "fuero constitucional" y que ahora se denomina "declaración de procedencia".

Esta inmunidad es de carácter procesal y consiste en que:

"... los propios funcionarios de alta jerarquía que están provistos 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... (26)

Gozan de la mencionada inmunidad los siguientes servidores públicos:

Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador de Justicia del D. F. (articulo 111).

Para poder proceder penalmente en contra de estos servidores públicos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, debe suspenderse la inmunidad con la que cuentan mediante la declaración de procedencia, mediante la cual, debe declarar la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

El procedimiento es unicameral, y en él no se resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que sin prejuzgar se remueve un obstáculo.

Si la solución de dicha Cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior sin perjuicio de que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado concluya el ejercicio de su cargo, ya que la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si declara que ha lugar a proceder, el sujeto queda a disposición de las autoridades para que actúen de acuerdo a la Ley.

Para tales efectos, se le separará de su encargo en tanto éste esté sujeto a proceso penal. (Este es el efecto de la declaración de procedencia.)

Si hay sentencia absolutoria, podrá reasumir su función.

Si es condenatoria y es un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al reo la gracia del indulto.

Por lo que toca al Presidente de la República, éste sólo puede ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y por delitos graves del orden común (párrafo 2° del artículo 108 y 4° del artículo 111), debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal.

Esto no significa que sea impune respecto de los demás delitos, sino que se establece una inmunidad temporal, durante el tiempo de su encargo. Concluído éste se puede proceder penalmente contra él ante los Tribunales competentes y por cualquier delito cometido.

De lo anterior se observa que para que se pueda proceder penalmente en contra del Presidente, hay que satisfacer previamente un requisito de procedibilidad más complejo (dos instancias), para preservar la continuidad de la relevante función constitucional que desempeña.

Cabe señalar que las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras son inatacables, sin embargo puede proceder el juicio de amparo, si durante la sustanciación del procedimiento no se satisfacen los requisitos constitucionales.

Asimismo, el artículo 111 establece que se debe satisfacer el requisito previo de declaración de procedencia para proceder penalmente por delitos federales de Gobernadores, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, sólo que en estos casos la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Asi se reserva a las legislaturas locales, la decisión última sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de un alto servidor público estatal por un presunto delito federal.

Si la legislatura resolviera negativamente ésto no -- significa la impunidad del inculpado ya que según la Constitución y la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluído su encargo.

Los artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regulan el procedimiento para la declaración de procedencia, donde se establece el desarrollo de la investigación para determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de procedibilidad del - deafuero para proceder entonces en su contra con arreglo a la legislación penal.

Cabe agregar que el artículo 112 establece que no se requerirá de declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando los servidores públicos correspondientes cometan algún delito durante el tiempo que se encuentren separados de su encargo; pero sí será necesaria en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los puestos protegidos por tal inmunidad.

Se busca que este fuero temporal que es para preservar políticamente el buen desempeño y despacho de los intereses públicos fundamentales, no sea una inmunidad por los deli-

tos que puedan cometer los servidores públicos encargados de - ella y en consecuencia se burle la ley.

Las reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal,- publicadas el 4 de enero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, consagran el Título X de este Código a los "delitos cometidos por servidores Públicos."

- SUJETOS:

El artículo 212 del Código Penal señala que para efectos del Título X "Delitos cometidos por los Servidores Públicos" y del XI "Delitos cometidos contra la administración de - Justicia", se considera SERVIDOR PUBLICO a "toda persona que - desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, así como a las siguientes instituciones; orgá nismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas con éstas, - fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del D. F.

Además se considera SERVIDOR PUBLICO a "toda persona que maneja recursos económicos federales" (artículo 13 y 212 -

del Código Penal y 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), y a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales por la comisión - de delitos previstos en este Título, en materia federal.

Asimismo, establece que las mismas sanciones previs-- tas para el delito de que se trate, se impondrá a cualquier -- persona que participe en la perpetración de los delitos previstos en los citados títulos.

- SANCIONES PENALES:

Las que se encuentran estipuladas en las reformas al Código Penal, consisten en prisión (de tres días a catorce años) multas (de 30 a 500 veces el salario mínimo en el D. F.), destitución e inhabilitación en el servicio público (de tres me-- ses a 14 años) y decomiso en favor del Estado de los bienes cuya procedencia no se logre acreditar.

El Título X "Delitos cometidos por servidores públi-- cos", considera once delitos en los que pueden incurrir los -- servidores públicos: Ejercicio indebido de servicio público, - cometido por el servidor público que entre otras cosas, ejerza como tal sin la autorización debida o maneje ilícitamente la -

documentación a que tenga acceso; Abuso de Autoridad, de quien retarde o niegue sus servicios, utilice valores que no le hayan sido confiados, obtenga dádivas o servicios adicionales de sus subalternos o efectúe otros abusos similares; Coalición para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento; impedir su ejecución o dimitir que no cometan los trabajadores que hacen uso de sus derechos laborales; Uso indebido de Atribuciones y Facultades en que incurren por ejemplo quienes otorguen indebidamente concesiones o permisos; Concusión cometida por el servidor público que exija dinero u otras cosas no debidas; intimidación, en que puede incurrir el servidor público que intimide o inhiba a quien lo denuncie; Ejercicio Abusivo de Funciones que cometen entre otras cosas quienes obtengan con base en su empleo beneficios indebidos; Tráfico de Influencias quienes gestionen tramitaciones ilícitas de negocios públicos; Cohecho en que incide quien reciba dinero para hacer u omitir algo relacionado con sus tareas; Peculado que comete el que distraiga de su objeto cualquier propiedad o fondo del Estado; y Enriquecimiento Ilícito en que incurre el que se enriquezca ilícitamente con motivo de su empleo..." (27)

En el caso de revelación de secretos y espionaje, se considera agravada la responsabilidad cuando dichos actos se cometan con funcionarios o empleados públicos. (129-211)

Como se desprende de lo anterior, las conductas que se han tipificado como delitos pretenden erradicar prácticas nocivas para la moralidad pública y que al no estar consagradas en la legislación penal, propició la corrupción en detrimento en los bienes de la nación.

Para la individualización de la pena se estableció que el Juez tendrá que tomar en cuenta si el servidor público es trabajador de base o empleado de confianza, su antiguedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos de delito, la categoría del funcionario o empleado de confianza sin perjuicio de lo anterior puede dar lugar a la agravación de la pena.

Por lo que respecta al enriquecimiento inexplicable de funcionarios públicos y para superar la presunta inconstitucionalidad de la privación de la propiedad prevista para este caso, el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional establece que las leyes determinarán los casos y circusntancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos que durante o con motivo de su encargo, aumenten sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita.

Lo anterior será sancionado con las penas que correspondan y además con el decomiso y privación de la propiedad sobre dichos bienes, para lo cual se reformó el artículo 22 constitucional.

Existen dudas sobre la consistencia entre estas disposiciones y aquellas que consagran el derecho a la seguridad -- personal, en tanto que se pretende sancionar cierta "situación" más que determinada conducta y establecer presunciones de culpabilidad que ponen en riesgo la seguridad jurídica.

Por último, cabe señalar que la reforma constitucio-- nal de 1982, con una adecuada técnica jurídica, distinguió las responsabilidades políticas de las de carácter estrictamente - penal, derogando la confusa mención que el texto de 1917 hacia de los mal llamados "delitos o faltas oficiales"

Si bien el antiguo texto constitucional señalaba que tales "delitos oficiales" se referían a los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho (aunque no tuvieran una sanción penal), cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon la Ley de Responsabilidades de 1940, reglamentaria del Título IV Constitu-- cional, pretendieron regular omnicomprensivamente no sólo las infracciones políticas, sino también los delitos propiamente - penales que éstos pudieran cometer, lo cual hizo que derogaran

el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, propiciando así varias conductas de éstos anteriormente típicas. Esta situación no fue resuelta por la posterior Ley de Responsabilidades de 1980, ya que no reestableció la vigencia del citado título del Código Penal.

Por fortuna, esto se corrigió con las reformas expedidas en 1982 y 1983 al Título IV Constitucional, a la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y al Título X del Código Penal.

C.- RESPONSABILIDAD CIVIL:

La Responsabilidad Civil es, según Escriche:

"La obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero." (28)

Según Rafael de Pina, es la:

"Obligación que corresponde a una persona determina

da, de reparar el daño o perjuicio causado a otro, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas por las que deba responder." (29)

Por su parte, el Código Civil, establece respecto a la responsabilidad civil, en su artículo 1910 que:

"El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

Este precepto, es un principio general y absoluto por lo que se aplica a los servidores públicos cuando en el ejercicio de su cargo cometan actos ilícitos y por tanto se les pueda atribuir responsabilidad civil (extracontractual).

Como la responsabilidad civil de los servidores públicos se rige por lo dispuesto en la legislación, a continuación analizaremos éste y otros artículos del Código Civil para el D. F.

Se entiende por hecho ilícito la conducta violatoria del deber jurídico, de no causar daño a nadie.

Dicha conducta es indebida ya que viola directamente ese deber impuesto por el ordenamiento (responsabilidad extracontractual) o porque esa violación se ha producido de modo -- indirecto, faltando al cumplimiento de una obligación concreta, previamente contraída (responsabilidad contractual).

En ambos casos dicha conducta es ilícita y si además ha causado un daño, el responsable tiene obligación de repararlo y de indemnizar por los perjuicios que causó a la víctima.

Para que se dé la responsabilidad civil, se requiere:

1.- Que exista un hecho ilícito: que significa que - haya realizado una conducta dolosa (si se obró con el ánimo de causar daño) o culposa (si se produjo por imprudencia inadvertencia, falta de atención o cuidado o impericia).

El artículo 1830 del Código de Comercio postula que "es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres."

2.- La existencia de un daño: para que proceda la - reparación del daño se requiere que se pruebe que el responsable obró ilícitamente, sin derecho,por dolo o culpa.

No ha lugar a responsabilidad civil, si se causó el daño por caso fortuito o fuerza mayor, las cuales excluyen -- el dolo o la culpa, esto debido a que no pudo preveerse o porque habiendo sido previsto no se puede evitar; asimismo, si - el daño se causó en ejercicio de un derecho o se produjo por_ el hecho de la víctima, no será imputable al autor material - de él.

Existen varios tipos de daño: el que sufre una persona en su patrimonio (daño emergente), la privación de una - ganancia que se hubiere obtenido si no hubiera existido el -- daño, ... etc.

En la actualidad existe un nuevo tipo de daño, el - "daño moral".

Como anteriormente señalamos, a fines de 1982 y - - principios de 1983 se realizaron varias reformas, Constitucionales, al Código Penal, a la Ley Orgánica de la Administra- - ción Pública Federal y al Código Civil, así como la creación_ de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todo para adecuar nuestro sistema legal a la "renovación moral".

Por lo que toca a las reformas y adiciones al Códi-

go Civil para el Distrito Federal, (artículo 1916, 1916 bis y 2116), son disposiciones relativas al "daño moral" los cuales señalan que: cuando una persona cause a otra un daño moral deberá repararlo con una indemnización en dinero.

El daño moral consiste en la afectación a una persona en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, aspectos físicos o en la consideración que tiene de si misma. Queda precisado que no estará obligado a la reparación por daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información... (30)

3.- Nexo de causalidad entre el hecho y el daño. En presencia del daño (efecto, el juzgador debe determinar la causa que produjo el daño y si aquella es imputable al demandado.

El nexo de causalidad entre el hecho ilícito y el daño reparable (que es el daño que interesa al derecho), debe entenderse que consiste en establecer la consistencia de los supuestos necesarios para imputar las consecuencias de derecho que produce un daño injusto.

La reparación del daño consiste en la obligación de restituir o en la de reestablecer la estimación anterior y, -

cuando ello no sea posible, en el resarcimiento en dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial causado en la indemnización de los perjuicios y en el pago de los gastos judiciales (artículo 1915 del Código Civil).

La cuantía de la reparación del daño, se fijará por el Juez de acuerdo con el resultado de la prueba pericial que justiprecie el valor del menoscabo causado por la conducta dañosa.

Respecto al estudio que nos ocupa, cabe señalar que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae sólo a sus actos en tanto particulares, sino tambien a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con el motivo del mismo, dolosa o culpablemente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente.

De lo anterior, se desprende que la Administración tiene derecho a exigir de los servidores públicos:

> "... 1.- Respondan por los daños o perjuicios en los bienes estatales. 2.- Respondan por los daños o perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores..." (31)

Las sanciones que aplica la administración pueden ser: leves como el apercibimiento, la amonestación o represión de -- la censura. Entre las más severas la suspensión, la cesantía,- la destitución, la privación de Derecho de ascenso, traslado -- multa, arresto, pérdida del derecho a la jubilación.

Sin embargo, cuando se lesiona al patrimonio del Estado, esto se traduce por lo general en:

> "... la indemnización de daños y perjuicios, aunque - con frecuencia se dispensa en la jerarquía administrativa o se reduce a meras sanciones disciplinarias..." (32)

Por otro lado y de manera indirecta, se confirma la - aplicación del artículo 1920 a los servidores públicos en el siguiente precepto:

> "Artículo 1928.- El Estado tiene obligación de responder a los daños causado por sus funcionarios en el -- ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacer-- se efectiva contra el Estado cuando el funcionario - directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."

Lo anterior es la excepción al principio que rige en México de la irresponsabilidad del Estado que se refiere a que sólo excepcionalmente y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización del Estado.

> "Este caso de excepción al principio de la irresponsabilidad del Estado viene a demostrar que, de acuerdo con las bases de nuestra legislación, el Estado no asume una obligación directa de indemnizar los daños causados por sus funcionarios, sino que debe, previamente, exigirse a éstos en lo personal, la reparación procedente. Es decir, se trata de un caso de responsabilidad subsidiaria del Estado..."(33)

Esta responsabilidad subsidiaria del Estado, creo yo que debería complementarse de modo que se hiciera más operativa y eficiente, ya que como opina el Lic. Sánchez Medal, dicha responsabilidad a cargo del Estado es practicamente ilusoria:- "...ya que aquella responsabilidad es exactamente la de un fiador que goza de los beneficios de orden y excusión, puesto que para poder intentar hacerla efectiva, el particular afectado necesitará previamente haber logrado sentencia condenatoria en contra del citado funcionario y después haber tratado en vano de obtener a través de la ejecución de esa sentencia, la satisfacción completa de dicha condena, lo cual hace necesario

que transcurra mucho tiempo antes de poder enderezar la respectiva acción subsidiaria en contra del Estado..." (34)

Por tanto, es necesario que el propio Estado autolimitándose, se imponga restricciones y obligaciones frente a los particulares, de modo que si llegare a dañar o afectar a éstos, se sometiera a reglas de derecho que él creara por su propia voluntad.

Es obvio que la responsabilidad subsidiaria del Estado respecto de la de sus funcionarios o empleados, no puede sostenerse si tenemos en cuenta que el Estado sólo puede manifestar su actividad por medio de las personas físicas que desempeñan funciones públicas y por tanto fuera de una falta personal del empleado o funcionario, que pudiera diferenciarse de su actuación como titular de un órgano público, cualquier otro acto que cause un daño, no puede dejársele de imputar al propio Estado, por lo que estaríamos en presencia de una responsabilidad directa del Estado.

La Ley de Depuración de Crédito a cargo del Gobierno Federal, misma que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de diciembre de 1941, contempla en su artículo 10 un caso en el que establece la responsabilidad directa del Estado, cuando conforme a derecho se de origen a la respon-

sabilidad Civil del Estado, siempre y cuando haya culpa en el -- funcionamiento de los servicios públicos, a la letra señala:

> "Artículo 10.- Todo crédito, cualquiera que sea su origen... para el que en el futuro no exista asignación -- presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá. Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el financiamiento de los servicios públicos."

Se pudiera llegar a pensar, que con este artículo se -- vió afectada la vigencia del artículo 1928 del Código Civil del Distrito Federal, el cual fue transcrito anteriormente, sin embargo, hay quienes pensamos que no es así, ya que se trata de materias y regímenes jurídicos distintos. Por un lado el artículo 1928 se refiere a materia civil y somete al régimen jurídico - - aplicable a las disposiciones procesales del fuero común, mientras que el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos, se refiere a materia administrativa, faculta al Tribunal Fiscal de

la Federación y se somete a las normas del Código Fiscal de la Federación.

Por tanto, contamos con dos formas que tiene el particular para lograr la reparación patrimonial del Estado por los daños que éste le cause en el ejercicio de sus funciones.

Debido al crecimiento tan notable del aparato estatal, se puede desprender, que es necesario regular más eficazmente lo relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que éste cause en el ejercicio de sus funciones; sobre todo cuando pueda causar un grave peligro a los particulares.

Tal es el caso presentado por la Ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1974 en la que establece a mi modo de ver otro caso de responsabilidad directa del Estado frente a los particulares, en el supuesto de un daño o accidente nuclear ocurrido en alguna instalación de este tipo a su cargo ya sea por el empleo de reactores, sustancias o combustibles nucleares y desechos de éstos, situación en la que concretamente se señala como importe máximo de la responsabilidad, la suma de 100 millones de pesos.

Por tanto es necesario que exista un control sobre los actos del Estado, de modo que cuando éste cause un perjuicio a

los gobernados, éstos tengan a su alcance un medio menos complicado para que el Estado pueda restaurar el daño causado a éstos, de modo que no queden indefensos.

Considero que debe aprovecharse el camino abierto por la Ley de Depuración de Créditos y el vigor creciente del Tribunal Fiscal de la Federación, pudiendo éste llegar a convertirse en un Tribunal Federal de lo Contencioso administrativo, como de hecho lo es ya que la Ley Orgánica de dicho Tribunal al establecer su competencia demuestra que conoce tanto materia federal como contencioso administrativo. Asimismo el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación confirmó lo anterior, al conmemorarse el 50° Aniversario de éste, señalando que la experiencia ha demostrado la importancia del contencioso administrativo, con lo que se justifica una reforma procesal que amplie la competencia de éste para que abarque el conocimiento de todas las contiendas que surjan entre particular y órganos de la administración pública, convirtiéndose así en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuya existencia urge, ya que es fundamental abrir una nueva vía de defensa para el gobernado, a fin de fortalecer el clima de seguridad jurídica que caracteriza todo estado de derecho.

CAPITULO II

ESTUDIO PARTICULAR DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.-

1) CARACTERIZACION DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.-

Las reformas al Título IV de la Constitución que se llevaron a cabo en diciembre de 1982 y que fueron citadas previamente en el Capítulo I, 2), implantaron por primera vez en nuestro sistema de responsabilidades, un nuevo tipo de responsabilidad, "LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA", misma que será exigida a todos los servidores públicos, por los "actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

El fundamento legal del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo encontramos en los artículos 109 fracción III, 113 y 114 párrafo tercero de nuestra Carta Magna, y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que serán comentadas con posterioridad.

Su objeto es el salvaguardar la legalidad, honradez,

lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisones públicas.

Las iniciativas presentadas al Congreso de la Unión -- por el Presidente De la Madrid, tanto la de reformas a la Constitución, como la de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, explicaron en sus exposiciones de motivos que con la introducción de este nuevo tipo de responsabilidad, se pretende avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos y garantizar que los empleos, cargos y comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos, así como para superar -- una deficiencia, la que había venido mostrando nuestra legislación consistente en falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa sin perjuicio de las responsabilidades - de naturaleza penal, política, civil y laboral.

La Cámara de Senadores que fungió como Cámara de origen en el estudio de ambas iniciativas, aceptó gratamente el -- nuevo sistema de responsabilidades presentado. En cambio en la Cámara de Diputados, la aceptación no fue unánime ya que tenían varios de ellos la preocupación de que al implantar la responsabilidad administrativa se pudiera de algún modo menoscabar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado (artículo - lo. transitorio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Como ejemplo de algunas de las oposiciones que se hicieron valer en contra de este sistema de responsabilidades, -- tenemos: afirmaban que se fijaba como causa de responsabilidad administrativa una larga lista de obligaciones de los trabajadores hacia sus jefes, vagas y generales, que quedaban casi a la interpretación del jefe inmediato, lo cual podía ser arbitrario o ya que además se les atribuye una sanción, señalaban que la - Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos no regulaba las obligaciones del trabajador público ni del funcionario pú-- blico para con el público, sino las obligaciones del trabajador para con su jefe y los derechos del jefe para con su trabajador; que se trataba de una ley laboral disfrazada que fijaba obligaciones, más no derechos para los trabajadores; asimismo, señalaban que algunas de las sanciones eran contrarias al régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado, como las económicas, ya que está prohibida la imposición de multas a los -- trabajadores; por otro lado, indicaban que el concepto lealtad era peligroso si se utilizaba, ya que es muy subjetivo y se podía entender como fidelidad o encubrimiento a quien les dió trabajo; y que el resultado final sería que al aplicar este sistema quedarían todos y cada uno de los trabajadores con las ca-- racterísticas de los empleados de confianza.

Cabe señalar, que la doctrina a su vez, ha considerado también el riesgo de que el nuevo sistema de responsabilidad --

administrativa pudiera lesionar en algún modo los derechos de los trabajadores. González de la Vega señala que:

> "En cuanto al sistema sancionador de esta clase de responsabilidad, no podemos dejar de expresar nuestro temor en el sentido de que de no reglamentarse el mismo, con cuidado y precisión jurídica, se caería en la inaplicación de la ley y por lo tanto en la impunidad, pues si bien su propósito es generoso, al abrir un novedoso y útil canal de sanción para el servidor público que daña a la administración, bien fácil se puede caer en deterioros o conflictos con el estatuto laboral de dichos servidores. Como bien sabemos, el régimen jurídico de los trabajadores del Estado, fué considerado en épocas de liberalismo, como parte del Derecho Administrativo, pero hoy por hoy, a la luz de las luchas sociales, pertenece al Derecho del Trabajo, por lo que muy difícil resulta estructurar sistemas y procedimientos que afecten al servidor público en sus intereses, desde el enfoque de derecho público sin vulnerar los principios de Derecho Social." (35)

Antes de pasar a analizar las bases legales que en nuestro Derecho tiene la responsabilidad administrativa, es conveniente indicar que se entiende por responsabilidad administrativa de los servidores públicos:

"Por contraposición a la responsabilidad civil y a la criminal, es adjetiva de administrativa la responsabilidad que surgiendo de actos u omisiones imputables a ... funcionarios de la administración, viene declarada por ésta misma en cada caso, sin intervención alguna de los tribunales ordinarios, como no sea para la efectividad de la sanción pecuniaria en que la responsabilidad se convierte.

La responsabilidad admininistrativa de los funcionarios públicos, se exige mediante correcciones disciplinarias..." (36)

"La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivos de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal..." (37)

La Constitución en sus artículos 109 fracción III, 113 y 114, proporcionan las bases de la responsabilidad en los siguientes términos:

"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 responsabilidad de los ser

vidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar aquienes, teniendo éste carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

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

Según lo anterior, cabe indicar que aunque no se precise el concepto "lealtad" que demanda la fracción III del artículo que antecede, se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado, más no hacia determinado funcionario, grupo o partido político.

Respecto a este artículo hay que agregar que muchas conductas que pueden dar lugar a responsabilidad administrativa, pueden al propio tiempo constituir delitos en los artículos del Código Penal, ya que el citado artículo a su vez dispone que los procedimientos para hacer valer las responsabilidades, son autónomos, con la única limitación de que no podrán imponerse dos veces por una sóla conducta sanciones de la misma naturaleza; el sistema de responsabilidades administrativas es independiente de cualquier tipo de responsabilidades como sería el caso de responsabilidades laborales.

Por su parte, el artículo 113 señala que las Leyes de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos -- (Federal o de una entidad federativa), determinarán sus Obligaciones administrativas, a fin de salvaguardar la legalidad, -- honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño - de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las Sanciones - aplicables por los actos u omisiones; en que incurran así como los Procedimientos y las Autoridades para aplicarlas. (Puntos - que serán comentados ampliamente más adelante).

Por último, el artículo 114 que señala los casos de -- prescripción de la responsabilidad administrativa, mismos que - trataré con posterioridad.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reglamentaria del Título IV de la Constitución, vigente, fue publicada el día 31 de diciembre de 1982, en el Diario Oficial de la Federación, abrogando la ya comentada ley de - -- 1980.

Esta Ley se expidió como otra de las medidas tomadas - por el actual gobierno para establecer las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, lo cual desnaturaliza la función encomendada, y para garantizar su buena prestación.

La citada Ley se divide en cuatro Títulos:

Título I.- Disposiciones Generales; Título II.- Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia; Título III.- RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS; Título IV.- Registro Patrimonial de los servidores públicos.

EL TITULO III, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos denominado "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS", es el Título que para efecto de estudio nos interesa. Dicho Título consta de dos capítulos: uno denominado "Sujetos y Obligaciones del Servidor Público" (el cual pienso hubiera sido más atinado denominar: "Sujetos de Responsabilidad - Administrativa y Obligaciones de los Servidores Públicos") y el segundo, denominado: "Sanciones y Procedimientos para aplicarlas".

2) SUJETOS.-

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de la misma ley, el cual a su vez nos remite a los párrafos I y III del artículo 108 Constitucional.

De lo anterior se desprende que son sujetos de esta -- responsabilidad, según el artículo 108 Constitucional, los si-- guientes servidores públicos: los representantes de elección po pular; los miembros de los Poderes Judicial Federal y del Dis-- trito Federal, funcionarios, empleados y en general toda perso- na que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier natu- raleza en la Administración Pública Federal o en la del D. F.;- También son responsables por violaciones a la Constitución y Le yes Federales, los Gobernadores, Diputados a las Legislaturas - de los Estados y Magistrados de los Tribunales de Justicia loca les, siendo en este caso la responsabilidad política o penal, - pero no sería administrativa; en cuanto al Presidente de la Re- pública éste sólo puede ser acusado por traición a la Patria o delitos del orden común, durante el tiempo de su encargo.

Este artículo ya fue analizado previamente, sin embar- go, cabe señalar varias cosas: Por lo que toca al Presidente de la República, aunque sea considerado como servidor público se-- gún el artículo 108, considero que él no queda sujeto a respon- sabilidad administrativa ya que como se señaló anteriormente, - durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado de trai ción a la Patria y delitos graves del orden común.

Por lo que toca a los Secretarios de Estado, Procurado res Generales de la República y el de Justicia del D. F., y los

Jefes de Departamentos Administrativos, que son nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo (artículo 89, fracción II - Constitucional), considero que si son sujetos de responsabilidad administrativa, ya que la ley en su artículo 64 fracción -- III que se refiere a la sanción de suspensión temporal, señala que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación -- podrá determinar dicha sanción si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, señalando que se requerirá de la autorización del Presidente de la República para dicha suspensión, si el nombramiento del servidor público de que se trate le incumbe. De ahí se puede suponer que dichos funcionarios si son sujetos de responsabilidad administrativa.

Por su parte, Fauzi Hamdan interpretando el precepto -- que nos ocupa, en su artículo "Notas sobre la Ley Federal de - Responsabilidades de los Servidores Públicos", sostiene que los servidores públicos mencionados en los artículos 110 y 111 Constitucionales, están sujetos a un régimen especial (juicio político y declaración de procedencia) por lo que quedan excluídos del régimen de responsabilidad administrativa.

Al respecto, podemos decir que actualmente no se establece claramente si el Secretario de la Contraloría puede o no exigir responsabilidad administrativa a sus homónimos o a otros servidores públicos de alta jerarquía, sometidos a procedimien-

tos especiales por la propia Constitución (artículos 110 y 111) Antes, el Contralor General podía exigir responsabilidades a altos funcionarios sólo por acuerdo del Presidente de la República (Departamento de Contraloría 1917).

Por otro lado, tenemos que la aplicación de sanciones por responsabilidades administrativas, como analizaremos más adelante, corresponde a los superiores jerárquicos, considerando la ley como tales, al titular de la Dependencia correspondiente y en el caso de entidades, al coordinador del sector. De ahí que es en última instancia a los Secretarios de Estado o a los Jefes de Departamento, a quienes corresponde aplicar sanciones administrativas por medio de las contralorías internas de sus dependencias, de donde es difícil imaginar que un Secretario de Estado o Jefe de Departamento, se sancione a sí mismo, o que el Contralor interno que depende de él, lo pueda hacer. Y cabe agregar, que el Secretario de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es un Secretario de despacho (artículo 90, 91 Constitucionales) y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 10), señala que los Secretarios de Estado y los Departamentos Administrativos tienen igual rango y entre ellos no hay preminencia alguna.

Sin embargo, considero que no hay impedimento constitucional para hacer a los funcionarios señalados anteriormente

sujetos de responsabilidad administrativa y señalar que el Presidente de la República (que es superior jerárquico), será quien se encargue de aplicar las sanciones correspondientes. La legislación actual, no señala ésto, y el procedimiento para aplicarles estas sanciones no está previsto.

Caso parecido es el de la responsabilidad administrativa de los diputados y senadores quienes son de elección popular y carecen de superior jerárquico para aplicar sanciones (sobre todo como la de inhabilitación, suspensión y destitución.)

Por lo que toca a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D. F., los mismos carecen de superior jerárquico y su nombramiento se debe al Ejecutivo Federal con la aprobación del Senado y de la Cámara de Diputados respectivamente.

Además, es garantía de independencia e imparcialidad su inamovilidad por lo que sería absurdo suponer que aunque se reformó el artículo 111 de la Constitución para suprimir la posibilidad que tenía el Ejecutivo Federal de pedir su destitución y así fortalecer la autonomía del Poder Judicial, existiera la posibilidad de sancionar con suspensión o destitución por meras faltas administrativas.

Sin embargo, el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del D. F., establecerán los órganos y sistemas para determinar las responsabilidades administrativas y para aplicar las sanciones correspondientes en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial, así como las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

De lo anterior, pudiera desprenderse que los legisladores y juzgadores estarían sujetos a este tipo de responsabilidades, pero también podría interpretarse en el sentido de que los órganos que se creen conocerán de las faltas cometidas por los funcionarios menores y los empleados de dichos poderes.

Podríamos concluir que no todos los servidores públicos mencionados en los artículos 110 y 111 están sujetos al sistema federal de responsabilidades administrativas y que podrían ser sujetos del mismo los magistrados de circuito, jueces de Distrito, jueces del fuero común del D. F. (aunque dependerá de lo que señalen las respectivas leyes orgánicas del P.J.F. y del D. F.) y los directores generales.

Como se puede observar, el alcance tan extenso del artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servido

res Públicos, refleja una falta de técnica legislativa, la cual debe subsanarse mediante la interpretación de los preceptos en su conjunto.

El artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, añade como sujetos a esta clase de responsabilidad a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

En cuanto a lo anterior, cabe hacer varios comentarios al respecto:

- Esta disposición además de mencionar sujetos no incluídos en la ley suprema, puede ser muy peligrosa debido a las amplias interpretaciones que pueden dársele, pudiendo reclamarse a los particulares, responsabilidades propias de servidores públicos, además de las penales y civiles en las que puedan incurrir dichos particulares.

Por lo anterior, sería conveniente establecer el alcance de dicha expresión.

Al respecto, Orozco Hernández, señala:

"... Si por recursos económicos federales", se entien

de, incluso, todos los bienes muebles e inmuebles del Estado, pudiera considerarse excesivo ya que quedarían sujetos a la ley todos los particulares que por cualquier título legal detenten algún bien estatal (incluso quienes tengan a su cargo los templos públicos destinados a algún culto religioso según la fracción segunda del artículo 27 Constitucional); si, por otra parte, se limitara a los recursos en numerario, pareciera que seguiría resultando excesivo pues abarcaría por ejemplo, a los particulares retenedores de algún impuesto... Esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los tribunales federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición..." (38)

Por otro lado, tenemos, la opinión de Fauzi Hamdan, quien por el contrario considera que debería restringirse el concepto básicamente a los recursos en numerario sin incluir dentro del mismo a los bienes muebles e inmuebles, aun cuando estos últimos pueden ser o no destinados a un fin económico. Al respecto, él establece que:

"... Si entendemos por recursos económicos todo bien, sea numerario o en especie, que forme parte del patri-

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

monio del Estado y cuyo uso, aprovechamiento, custodia o destino se le encomienda a una persona, quedarían sujetos a la LEY los concesionarios, arrendatarios y permisionarios de los bienes del dominio público o privado de la Federación y, en general, cualquier particular que detente cualquier bien estatal por cualquier título legal. Esta interpretación, amplia y extensiva, me parece inadecuada e incorrecta pues el concepto "recursos económicos federales" debe limitarse, en su connotación jurídica, a los recursos en numerario que conforme a las leyes aplicables o en los términos de los convenios de coordinación con las entidades federativas, se faculte a órganos distintos de las que originalmente compete tal función el manejo o aplicación de dichos recursos, más no debe extenderse el concepto para incluir dentro de los recursos económicos a los bienes en especie, tales como muebles o inmuebles, que particulares pudieran tener en custodia, administración o explotación, por un título otorgado por los órganos estatales..." (39)

Considero que no hay razón de lógica jurídica para afirmar que el concepto "recursos económicos federales" debe limitarse en su connotación jurídica a los recursos en numerario ya que también se pueden ocasionar daños con el mal uso de otro

tipo de bienes. Por ejemplo, los beneficiarios de subsidios federales o los contratistas particulares que realizan obras para el gobierno. Es curioso que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dé el carácter de sujetos de un ordenamiento que regula las responsabilidades de los servidores públicos sin que ellos lo sean y además la ley va más allá del texto expreso de la Constitución, sin embargo no considero que se planté un problema de inconstitucionalidad ya que las leyes pueden establecer responsabilidades para quienes aun siendo particulares hagan mal uso de los recursos económicos federales que por cualquier motivo se les entregue.

Por último otra interpretación de lo anterior pudiera ser la siguiente:

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos a que se refiere el artícuo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de lo cual se podría interpretar que las personas particulares que manejen o apliquen recursos federales, no siendo servidores públicos, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa.

3).- CAUSAS.-

Las causas por las que se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su cargo, se encuentran fundamentalmente señaladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto a este artículo de la Ley, cabe hacer varios comentarios.

El artículo 47 (L.F.R.S.P.) así como el artículo 113 Constitucional, plantean dichas causas de responsabilidad de forma positiva y las llaman "obligaciones de los servidores públicos", toda norma de Derecho Público establece de una forma u otra obligaciones a los empleados o servidores públicos que tienden a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, etc., por lo que habría que precisar que en un artículo de esta ley, no se pueden comprender dichas obligaciones, por lo que se debería haber calificado simplemente como "causas de responsabilidad administrativa."

Por otro lado, el citado artículo 47, concluye diciendo:

"... sin perjuicio de sus derechos laborales previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas..."

Esta última parte, fue objetada por la Cámara de Diputados, que argumentó que la redacción parecía indicar que sólo se salvaguardarían los derechos laborales de los trabajadores de las fuerzas armadas (40), lo cual parece cierto, si atendemos a una interpretación literal del precepto. Como se sabe, la norma del derecho militar, nunca establece derechos laborales para los servidores públicos en general. Toda vez lo que se trató de establecer, fue que cuando un servidor público incurra en responsabilidad, conservaría sus derechos laborales (como antigüedad, jubilación, pensión, etc...)

A pesar de las anteriores observaciones, no fue modificado dicho artículo.

El citado artículo 47 se compone de 22 fracciones, las cuales se redactaron de una forma vaga y genérica, de modo que las autoridades encargadas de aplicarlas, se ven dotadas de amplias facultades discrecionales que les permite sancionar sin alguna razón de peso, a cualquier servidor público.

Considero que dicho artículo debería ser reformado para precisar su contenido.

La última fracción del artículo 47, indica que los -- servidores públicos tendrán las demás obligaciones que les impongan las leyes y reglamentos, de donde podemos deducir que - el catálogo de obligaciones es enunciativo y no limitativo.

A continuación, analizaremos cada una de las fracciones de dicho precepto:

> "Fracción I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia - de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo cargo o comisión."

a) La diligencia es la base de todo trabajo, e implica el ejecutar una cosa con cuidado, poner todos los medios para - conseguir un fin. La ley de los Trabajadores al Servicio del - Estado, contiene dos preceptos de contenido similar. Uno que - previene que el nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, el uso y a la buena fe (artículo 18) y, otro - que impone el deber de desempeñar sus labores con la intensidad cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos. (artículo 44, -- Fracción I).

b) La segunda obligación que comprende esta fracción,- señala entre otras cosas, los paros ilegales que pueden origi-- nar responsabilidad administrativa o configurar el delito de -- "coalición del servidores públicos" (artículo 216 del Código Penal).

c) La tercera parte de la fracción consiste en la obligación de abstenerse de actos u omisiones que impliquen ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. El Código Penal - en su artículo 215, tipifica el delito de abuso de autoridad.

> "Fracción II.- Formular y ejecutar legalmente, en su - caso, los planes, programas y presupuestos correspon-- dientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

a) En cuanto a la primera obligación contenida en esta fracción, el gobierno actual que se propuso realizar toda tarea suya, en base a objetivos previamente determinados, elaboró un Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983 y una Ley de Planeación donde se establece la forma en que se deben integrar e instrumen-- tar los programas.

b) La segunda obligación se refiere al cumplimiento de leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos. En cierto sentido el precepto es en cierta forma muy obvio ya que todos tenemos la obligación de cumplir las leyes.

> "Fracción III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuídas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;"

a) El utilizar los recursos que tengan asignados, sólo para los fines a que están afectos, es una de las obligaciones que más se ve violada ya que se da la desviación de recursos de sus fines, lo cual da como resultado en gran parte, la corrupción, problema serio que enfrenta la Administración Pública, desde el punto de vista económico.

El Código Penal en su artículo 217, fracción III establece que comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades, el servidor público que indebidamente teniendo a su cargo fondos públicos, les de a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieran destinadas o hiciera un pago ilegal.

b) En cuanto al ejercicio de facultades, el Código Penal tipifica como delitos el uso indebido de atribuciones y facultades (artículo 217) y el ejercicio abusivo de funciones (artículo 220).

c) La tercera obligación referente al uso de la información reservada a la que tenga acceso. Considero que técnicamente, debería haber quedado ubicada en la fracción IV ya que ésta contempla todo lo relativo a la información.

"Fracción IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebido de aquellas;"

Podemos señalar que tanto la fracción anterior, al hacer mención de "la información reservada", así como la fracción IV al hablar de la misma, no precisan que se entiende por ello, los conceptos son muy vagos, así como por "el uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebido de aquellas". Por lo que quedaría a la interpretación del jefe inmediato.

El artículo 44 (fracción IV L.F.T.S.E.) señala como obligación de los trabajadores, guardar reserva de los asuntos

que lleguen a su conocimiento por motivo de su trabajo, así como el artículo 46 (fracción V, inciso e) de la misma ley, señala como causal de terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, el reservar asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

Asimismo, cabe indicar que el artículo 214 fracción IV del Código Penal, señala como delito la sustracción, destrucción, ocultamiento, utilización o inutilización ilícita de información que se encuentre bajo su custodia, a la que tenga acceso, o de la que tenga conocimiento por su empleo, cargo o comisión.

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

Como se desprende de la fracción antes citada, es algo muy subjetivo, que es necesario precisar ya que queda totalmente a la interpretación del superior jerárquico cuando se actúa o no con buena conducta. Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que los trabajadores tienen obligación de observar buenas costumbres dentro del servicio (artículo 44, fracción II).

"Fracción VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravios, desviación o abuso de autoridad;"

El artículo 215 del Código Penal tipifica el delito de abuso de autoridad, en cambio no hay precepto que defina que se entiende por desviación de autoridad.

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

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 46, fracción V, inciso g); establece - como causal para dejar sin efecto el nombramiento de un trabajador, el desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

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

Como se observa esto constituye un sistema de control, que forma parte de un método para estar al tanto de las infracciones en que incurran los servidores públicos. Sin embargo, - puede resultar ser un sistema de espionaje que podría producir desconfianza en las oficinas públicas y ser utilizado sólo para causar molestias o para vengarse. A pesar de ello, es una forma efectiva de control que se ve completamente por la fracción XX que establece:

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

"Fracción IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluído el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;"

Al respecto, el Código Penal en su artículo 214, establece el delito de ejercicio indebido de funciones.

"Fracción X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores --

por más de quince días contínuas o treinta discontínuas en un - año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o co misiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepcio-- nes, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan."

En cuanto a la inasistencia al trabajo sin causa justi- ficada, considero que el margen otorgado en este precepto es -- muy amplio, ya que en este caso no debe permitirse en ocasión - alguna.

"Fracción XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro em-- pleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohiba."

Este precepto lo que busca es evitar el que se cobre -- en varias partes y no se trabaje efectivamente en ninguna.

El artículo 62 Constitucional prohibe a los diputados - y senadores el desempeño de otra comisión o empleo de la Federa ción o de los Estados por las que se cobre. De ello se despren de la expedición del Acuerdo del Secretariado de la C. G. F., - publicado el 31 de octubre de 1983 en el Diario Oficial, prohi- biendo a los titulares de las dependencias y entidades de la -- Administración Pública Federal proponer empleo, cargo o comi- - sión en las mismas a los citados legisladores.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, regulan el sistema de compatibilidades en el desempeño de más de un trabajo.

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

El Código Penal señala que si el servidor público hace ésto conociendo tal situación, comete el delito de abuso de autoridad (artículo 215 fracción XI).

Por otro lado, si un servidor público inhabilitado, llegase a desempeñar un nuevo empleo, cargo o comisión, será responsable por los emolumentos percibidos indebidamente (artículo 156 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

En relación a esta fracción, el artículo 69 (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), señala que la S. C. G. F. expedirá constancias que acreditan la no existencia de registro de inhabilitación, que se exhibirán por las personas requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Sin embargo, el Reglamento Interior de esta Secretaría no asigna esta función a alguna dirección general en concreto, estimándose que le debería corresponder a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

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

Estos impedimentos antes sólo se imponían a miembros del Poder Judicial y de Tribunales Administrativos, ahora se extiende a todo servidor público, debido a los vicios y desviaciones que se presentaban en el desarrollo de las tareas que el gobierno tiene encomendado.

Sin embargo, por lo que toca a la obligación de excusarse de intervenir en asuntos relacionados con sociedades de las que el servidor público haya sido parte, es muy amplio y puede dar lugar a confusiones (por ejemplo, que tal vez no ha-

ya formado parte de ella éste, sino algún pariente). Por tanto considero que hubieran fijado un límite de tiempo (por ejemplo, cinco años) que tiene que haber transcurrido para que pueda conocer del asunto de una sociedad de la que fue él parte.

Cabe indicar que el 11 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial un acuerdo donde se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en relación a los familiares de los servidores públicos.

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

Considero que esta disposición forma parte también del sistema de control antes mencionado.

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

Esta obligación es muy importante, ya que trata de eliminar las "mordidas" (el cohecho).

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dentro de su Título IV regula lo relativo al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, contando con un precepto de idéntico contenido al anterior (artículo 88).

El Código Penal por su parte en el artículo 222 fracción I considera que comete el delito de cohecho, el servidor público que por sí, o por interpósita persona 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.

El Código Penal no establece un monto por el que se permita recibir donativos, como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (10 veces el salario mínimo del D. F. elevado al año).

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 89 establece la obligación de los servidores públicos de informar a la S.C. G. F. y de poner a su disposición los donativos que reciban y que excedan el monto permitido (artículo 88) y que la autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes.

Los bienes donados que excedan al monto permitido y a aquellos que estén prohibidos (títulos, valor, inmuebles) pasarán de inmediato a la propiedad de la Nación y a ser registrados como tales por la autoridad competente.

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

La anterior obligación se establece con el fin de que se eviten las "prestaciones" adicionales por parte de los particulares al servidor público por un servicio, el cual deben prestar eficientemente sin pretender nada a cambio. Considero que esta obligación se hubiera podido fundir con la anterior.

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

Esta obligación junto con la establecida en la fracción XIII pretenden acabar con el "nepotismo" que el Diccionario de la Lengua Española define como desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las gracias o empleos públicos.

Dentro de las adecuaciones que tuvieron que hacerse para que se llevara a cabo "renovación moral", fue la lucha contra el nepotismo. Misma que se aprecia en las fracciones antes aludidas y en el acuerdo del secretario de la C. G. F. publicado el 11 de febrero de 1983 que señala:

"En consecuencia y tomando en cuenta que en términos generales existe restricción legal para que los servidores públicos puedan designar o promover a sus familiares referidos para ocupar cargos dentro de su Area de influencia, se señalan los criterios que deben seguirse en los siguientes casos que en forma enunciativa y no limitativa se pueden presentar sobre el particular:

a) Cuando al ingresar el servidor público a la fundación de que se trate, ya se encontrare en el servicio público el familiar comprendido dentro de la restricción."

En este caso, el impedimento existe solamente para -- efectos de que en todo lo relacionado con los asuntos derivados del ejercicio público de la función del familiar, el funcionario de que se trate deba excusarse de intervenir en cualquier - forma respecto del mismo, y

b) Cuando el servidor público, antes de la vigencia - de la actual Ley de Responsabilidades, hubiere intervenido directa o indirectamente en la designación o - promoción de sus familiares citados, dentro del área de su influencia, y dicha situación continuare indefinidamente.

En esta eventualidad, aun cuando no existiría propiamente impedimento legal (en razón del principio de la no retroactividad de las leyes), sí se estaría contraviniendo en forma permanente el espíritu y los objetivos que se persiguen en la legislación de referencia.

Es importante hacer notar, que en virtud de la sectorización de las empresas y organismos paraestatales, los altos funcionarios de las Secretarías de Estado a quienes corresponda ser cabeza de sector, tienen igual restricción legal respecto de sus familiares en las empresas u organismos de su sector, en los términos ya indicados.

Como criterio aplicable tanto al sector central como al paraestatal, debe tomarse en cuenta, que las restricciones para que los funcionarios puedan designar o promover a sus familiares, para ocupar cargos públicos en sus respectivas dependencias, debe entenderse en los términos siguientes: para el Secretario en todos los casos; para los Subsecretarios en las áreas de su adscripción; para el Oficial Mayor en todos los casos, por la naturaleza administrativa de sus funciones y su estrecha vinculación con el personal; y para los Directores Generales, Subdirectores Generales, Directores y Jefes de Departamento o sus equivalentes, sólo en sus áreas vinculadas o adscritas."

"FRACCION XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos -- que señala la Ley."

Esta obligación ya la tenían los servidores públicos antes de 1982 y actualmente sólo la tienen servidores públicos de cierto nivel jerárquico para arriba, por lo que no se debería haber incluído en este artículo referente a las obligaciones de todo servidor público, además el título IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se ocupa de ello.

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

Esta obligación se establece para que la Secretaría de la Contraloría pueda actuar eficientemente ya que si no tuvieran la obligación de atender sus mandatos, sería imposible. Sin embargo todo servidor público tiene obligación de cumplir todas las instrucciones que giren las autoridades competentes no sólo las de la Secretaría de la Contraloría, por lo que considero no era necesario establecerla como una obligación especial.

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

Esta obligación es obvia, por lo que tampoco era necesario establecerla como una obligación especial.

"FRACCION XXII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos."

Esto implica como lo señala anteriormente que las obligaciones contenidas en el artículo 47, son sólo enunciativas, -- con lo que se da más fundamento para señalar que las obligaciones contenidas en la L. F. T. S. E. no quedaron derogadas por la expedición de la Ley de 1982.

A este listado, podemos agregar lo dispuesto en el artículo 50, el cual se refiere a la obligación que tienen la Secretaría, el superior jerárquico y todo servidor público de respetar y hacer respetar el derecho de los particulares de formular las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso; así como la prohibición de inhibir a los particulares, para evitar que formulen o presenten quejas y denuncias y la prohibición de realizar cual-

quier conducta injusta (lo cual es muy vaga)u omitir una justa - y debida lesionando los intereses de quienes las formulen o presentan.

Asimismo, el artículo 59 establece la obligación de --- los empleados de las contralorías internas de no abstenerse injustificadamente de sancionar a infractores o que al hacerlo no se - ajusten a lo previsto en la Ley.

4.- SANCIONES.-

Por lo que toca a las sanciones administrativas, la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos dentro de su título III, dedica el capítulo II a éstas y a los Procedimientos para aplicarlas.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos prevé seis tipos de sanciones administrativas, las cuales se aplican por el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47, siendo éstas las siguientes:

1.- Apercibimiento (privado o público; 2.- Amonestación (privada o pública); 3.- Suspensión; 4.- Destitución del puesto;- 5.- Sanción económica, y; 6.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En cuanto a este último punto, cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquellas no excede de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el D. F. y de tres años a 10 si excede de dicho límite (artículo 53).

Como se aprecia, prácticamente son las mismas sanciones

señaladas en la Ley Burocrática, con la diferencia de que la -- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos incluye además, la sanción económica y la inhabilitación temporal.

Para imponer las sanciones, se deben tomar en cuenta_ los siguientes elementos: Respecto al sancionado: sus circunstancias económicas, el nivel jerárquico que ocupa, sus antecedentes, su antigüedad y reincidencia; Respecto al hecho o acto_ que la motivó: la gravedad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución, y el monto del beneficio, daño o perjuicio causados. (artículo 54 L. F. R. S. P.)

Cabe señalar que no se señala en dicho precepto, si - estos elementos se tomarán para agravarla o atenuarla.

Por lo anterior, considero que fue redactado mal, dicho precepto.

Las sanciones administrativas antes mencionadas, tienen su fundamento constitucional en el artículo 113 de nuestra Ley Suprema, que señala: "...dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas..."

A continuación señalaremos que se entiende por cada una de las sanciones y las reglas que se deben aplicar para imponer cada una de ellas:

1.- Apercibimiento.- "Apercibir: prevenir o disponer, ... amonestar, advertir, hacer saber a la persona citada, ... o requerida, las consecuencias que se seguirán de determinados actos u omisiones suyas." (41)

2.- Amonestación: "Amonestar: hacer presente alguna cosa para que se considere, procure o evite, advertir, prevenir a veces por vía disciplinaria..." (42)

3.- Suspensión: "Acción y efecto de suspender o suspenderse, censura o corrección... que en todo o en parte priva del uso del oficio, beneficio o empleo o de sus goces emolumentos." (43)

Consiste en el impedimento temporal de ejercer el empleo que antes de la suspención ejercía.

El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión, por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico (artículo 56, fracción I). Entendiéndose por éste

al titular de la Dependencia y en el caso de las entidades, al - coordinador del sector correspondiente, aplicándolas por la Contraloría interna de su dependencia (artículo 48).

En cuanto a la suspensión, si ésta es por un período no - menor de tres días no mayor de tres meses, la aplicará el supe-- rior jerárquico (artículo 56, fracción I y III).

La Ley no señala que se puede imponer por un periodo ma-- yor.

4.- Destitución del puesto: "Destituir: privar a uno de - alguna cosa; separar a uno de su cargo como corrección o casti-- go." (44). "Separación de cargo o empleo, impuesto como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento preestablecido." (45)

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico de acuerdo a los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas. (artículo 56, fracción II).

Respecto a las sanciones de Destitución y de suspensión

la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- en su artículo 56 fracción IV, complementa lo anteriormente dicho sobre ello, estableciendo que la Secretaría promoverá los - procedimientos establecidos en las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procedimiento a la suspensión de éste, cuando el superior jerárquico - no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al Superior Jerárquico.

5.- Sanción Económica: Es una pena pecunaria, que consiste en la obligación de pagar al Estado una suma de dinero, - la cual se impone por cualquier contravención legal.

Las sanciones económicas, serán aplicables por el superior jerárquico, si no exceden de un monto equivalente a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el D. F. y por la Secretaria de la Contraloría, cuando excedan de dicho monto (artículo 56, fracción VI).

Si las sanciones económicas se aplican por obtener beneficios y por causar daños y perjuicios, al incumplir las obligaciones establecidas por el artículo 47, se aplicarán por dos tantos del lucro obtenido y de los demás daños y perjuicios causados.

Ahora bien, cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción se cubren daños y perjuicios causados; sin embargo cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, ya que se trata de un créditos fiscal, y en este caso se contempla como responsabilidad civil del servidor público. Por lo anterior, considero que hay una gran falla al no establecerse un medio expédito y fácil para resarcir al perjudicado, lo cual además hará que prácticamente los particulares no tengan interés en denunciar ni en que se sancione a un servidor público cuando incurra en una causa de responsabilidad; pero sobre todo es una injusticia que no se repare del mismo modo el daño y perjuicio causados.

Dichas sanciones económicas se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalente en salarios mínimos mensual vigente en el D. F., al día de su pago, según el siguiente procedimiento:

a) La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el D. F., al día de su imposición y; b) El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el D. F. al día del pago de la sanción.

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

Si ésta se impone como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquella no excede de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el D. F., y de tres a 10 años si excede de dicho límite. La Ley no señala cual es la autoridad judicial competente.

La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables.

La Ley faculta a las autoridades aplicadoras para perdonar al servidor público por única vez, en causas que no revistan gravedad ni constituyan delito y el daño causado no rebase el equivalente a 100 días de salario mínimo. (artículo 63).

El artículo 57 señala que todo servidor público que tenga conocimiento de hechos que a su juicio sean causa de responsabilidad imputables a servidores públicos sujetos a su dirección, deberán denunciarlos por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia. En las entidades, la denuncia deberá dirigirse al titular de la cabeza del sector.

Si la presunta responsabilidad surge de una investigación o Auditoría que practicare la Secretaría de la Contraloría, ella misma se avocará a su conocimiento o lo turnará a la correspondiente contraloría interna, en razón de las reglas de competencia antes apuntadas.

Por otro lado, el artículo 62 señala que cuando por una investigación o auditoría la S. C. G. F. tuviera conocimiento de la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia o al titular de ésta o al de la dependencia coordinadora del sector, para que se proceda a la investigación y aplicación de sanciones en su caso.

Asimismo, el titular de la dependencia, enviará a la S. C. G. F. copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando por los hechos denunciados sea esta Secretaria la que debe conocer el caso o participar en las investigaciones. (artículo 57).

La ley señala que si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones y no se disponga de recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión, se dictará de inmediato resolución y si se acepta la validez plena de aquella, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable si es de

naturaleza económica (que es dos tantos del lucro obtenido y de los daños causados (artículo 55), pero en lo que respecta a indemnizaciones, deberán ser suficientes para cubrir los - daños y perjuicios causados y siempre deberá restituirse --- cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación. (artículo 76).

Es importante señalar que no hay relación directa_ entre incumplimiento y sanción. No se establece primero qué sanción corresponde a una conducta determinada, sino que puede imponerse cualquiera de los seis tipos de sanciones pre-- vistas, tomando en cuenta los elementos de gravedad señala-- dos.

Por lo antes expuesto, podemos deducir que quien - juzga la gravedad de la infracción basándose en la denuncia, y en su caso en la investigación de los hechos, es el titu-- lar de la dependencia, a través de la Contraloría interna.

En caso de que el contralor interno de una depen-- dencia o su titular tengan conocimiento de hechos que impliquen RESPONSABILIDAD PENAL, darán vista a ellos a la S. C. G. F. y a la autoridad competente para conocer el delito.

Los Contralores internos de las dependencias, serán - sancionados por la S. C. G. F. cuando incurran en responsabilidad administrativa. Están sujetos a ésta por incumplir a las obligaciones del artículo 47 y por abstenerse injustificadamente de sancionar a los servidores públicos infractores o por no hacerlo ajustándose a la Ley. (artículo 58 y 59). A su vez, -- el contralor interno de la S. C. G. F. sólo es responsable administrativamente ante el Presidente de la República. (artículo - 52).

5).- ORGANOS COMPETENTES.-

Los órganos que pueden intervenir en la determinación de las responsabilidades administrativas, son básicamente cuatro:

- Las Unidades de quejas y denuncias;
- Las Contralorías Internas;
- Los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal, en general y;
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Las Unidades de quejas y denuncias, son oficinas receptoras de los escritos con los que se inician los procedimientos, mismas que deben de existir en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública.

Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 49 que establece:

"En las dependencias y entidades de la Administración Pública, se establecerán unidades específicas, a las que el Público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y de--

ñuncias por incumplimiento de las obligaciones de -- los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia."

Este derecho que tienen el Público interesado en presentar dichas denuncias o quejas, se ve protegido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 50.

Las Contralorías Internas sólo se establecen en las Dependencias, ya que la ley no las prevé para los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, - ya que tratándose de dichas entidades actuará la Contraloría Interna de la dependencia en la que estén coordinados sectorialmente.

La ley no precisa las facultades de estas Contralorías Internas, sin embargo, en su artículo 60 señala que éstas - serán competentes para imponer sanciones disciplinarias, a excepción de las económicas cuyo monto sea superior a 100 veces el sa

lario mínimo diario del D. F., las cuales, estarán reservadas - exclusivamente a la S. G. C. F., la cual comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. - En este último caso, la contraloría interna previo informe al - superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

Se entiende, que las contralorías internas tramitan el procedimiento y proponen al superior jerárquico la resolución que corresponda, quien la tendrá que acordar, en los asuntos que no estén reservados al conocimiento de la S. C. G. F.

Los <u>títulares de las dependencias</u> del Ejecutivo Federal. La Ley habla de superiores jerárquicos, los cuales corresponden según el artículo 48 a titular de la dependencia o - coordinador sectorial en este último caso tratándose de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, siempre son los secretarios o jefes de Departamento.

Por último, <u>la Secretaría de la Contraloría General de la Federación</u>, es el más importante organismo para la aplicación de las responsabilidades administrativas y base fundamental del programa de renovación moral de la sociedad, tan propugnada por el Presidente De la Madrid. La <u>Competencia entre la - Secretaria de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías internas</u>, se determina en base al monto del lucro ob-

tenido y del daño causado. Es competente de la S. C. G. F. en - los asuntos que no corresponden a las contralorías internas.

Las reglas de competencia anteriormente citadas que establecen los artículos 56 y 58, se refieren fundamentalmente - a las sanciones económicas. Para recordarlo sucintamente diremos que el apercibimiento, la amonestación, la suspensión (que - puede ir de tres días a tres meses), y la destitución de servidores públicos de confianza, son impuestas por el superior jerárquico, el cual también tendrá que demandar la destitución de los empleados de base; la inhabilitación, la cual se reserva a un órgano Jurisdiccional sin que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos precise cual, y dejandóselo a la legislación penal; por tanto podemos establecer que la S. C. G. F.- aplicará las sanciones económicas cuyo monto sea mayor al equivalente a 100 días de salario mínimo en el D. F., ya que cuando -- sea inferior, le corresponderá a las contralorías internas.

Aquí encontramos, un problema que hay que analizar:

El artículo 21 constitucional, señala que la imposición de penas le corresponde exclusivamente a la autoridad judicial y a la administrativa, la aplicación de sanciones por las - infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las - cuales sólo consisten en multas o arrestos hasta de 36 horas; --

agregando que si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no se le podrá sancionar con multa mayor al importe de su jornal o salario de un día. Por otro lado, el nuevo artículo 22 constitucional, dispone el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito según el artículo 109 Constitucional deberá llevarse a cabo por la autoridad judicial. Sin embargo, el artículo 56 fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, apunta que las sanciones económicas superiores a 100 veces el salario vigente en el D. F., serán conocidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sin establecer un límite superior, en base a lo anterior, considero que contraría lo señalado en los artículos 21 y 22 de la Constitución.

Asimismo, se establece que el superior jerárquico que no demande la destitución o suspensa a un servidor público, debiéndolo hacer, lo hará la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como sucede con los contralores internos.

Por otro lado, los poderes legislativos y judicial federales, deben establecer sus propios órganos y sistemas para poder exigir responsabilidades a sus servidores públicos, derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto al Poder Judicial, se establece según los términos anteriores que la Suprema Corte de Justicia del D. F., tienen la obligación de establecer dichos órganos, así como las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión. - (artículo 51).

Por lo que toca a los nombramientos de los Contralores Internos, cada titular de dependencia o entidad, nombrará a un contralor interno y por lo que se refiere al contralor de la S. C. G. F. su designación se hará directamente por el Presidente de la República. (artículo 52).

Es competente para sancionar a los Contralores internos, la S. C. G. F., cuando aquellos incurran en responsabilidad administrativa por incumplir las obligaciones establecidas en el artículo 47 y por abstenerse injustificadamente de -- sancionar a los servidores públicos infractores, o por no hacerlo ajustándose a la Ley. (artículos 58 y 59).

En cuanto al contralor interno de la S. C. G. F., - es competente para exigir responsabilidad administrativa a éste, sólo el Presidente de la República. (artículo 52)

Por otro lado, cuando el contralor interno de una -

dependencia o su titular tengan conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la autoridad competente para conocer el delito (artículo 61).

6).- PROCEDIMIENTO.-

TODO PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, INICIA EN LAS CONTRALORIAS INTERNAS de las Dependencias, menos en el caso de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación haya realizado investigaciones y auditorías y surgiera responsables administrativamente, caso en el que la -- S. C. G. F. lo informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que procedan a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si es que fuera de su competencia.

Asimismo, en el caso de responsabilidades mayores, - su conocimiento sólo compete a laS. C. G. F. quien se avocará directamente al asunto, informándoselo a el Titular de la dependencia y a la contraloría interna de ésta para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.- (artículo 62).

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servido--

res públicos, en su artículo 64, establece un procedimiento que deberá ser llevado a cabo por la autoridad correspondiente, para imponer sanciones. Dicho procedimiento es común para la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como para las contralorías internas.

El citado procedimiento básicamente es el siguiente:

Como anteriormente señalé, existen unidades específicas a las que el público puede fácilmente acudir a presentar quejas y denuncias. (artículo 49).

Dichas unidades específicas tuvieron que establecerse dentro de la estructura orgánica de cada dependencia en un plazo no mayor de seis meses, que se contaron a partir del primero de enero de 1983 (artículo 2o. transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Así pues, presentada la denuncia o queja ante la unidad específica, de la Contraloría Interna de la dependencia o entidad, según sea el caso, ésta determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones establecidas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, dependiendo de los elementos a tomarse en cuenta para aplicar las sanciones, decidirá si es que ha lugar a ello, cuales aplicar.

Por otro lado, todo servidor público, a su vez, está - obligado a denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia, los hechos que a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa. (artículo 57) imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Por lo que respecta a las entidades, la denuncia a que nos hemos referido, será recibida por el coordinador sectorial - correspondiente.

El titular de la dependencia tiene la obligación de enviar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, copia de las denuncias, en los casos de infracciones graves o -- cuando, en su concepto y según la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría de la Contraloría deba conocer el caso o - participar de las investigaciones.

Ya presentada la denuncia o queja, se otorga al presunto responsable el derecho de audiencia conforme al siguiente procedimiento (artículo 64), el cual consiste en:

Se cita a presunto responsable a una audiencia, haciéndole de su conocimiento el hecho que se le imputa, el lugar, el día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y a alegar en la misma lo que a su derecho con

venga, por sí o por medio de un defensor. Asimismo, asistirá a dicha audiencia un representante de la Dependencia, el cual será designado para tal efecto.

Así se respeta la garantía de audiencia del presunto - responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de 15 días hábiles.

Si en la audiencia apareciera que no se cuentan con -- elementos suficientes o si se advirtieran elementos que impli--- quen nuevas responsabilidades administrativas, la autoridad po-- drá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

En cualquier momento antes o después del citatorio, -- puede determinarse la suspensión temporal del presunto responsable si así se considera conveniente para la conducción o conti-- nuación del juicio; la ley establece que dicha suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad y que sí suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o desde que éste quede enterado de la resolución por cual-- quier medio.

Asimismo, en cualquier momento se puede decidir que cese la suspensión, esto independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Cabe indicar, que se necesita autorización del Presidente de la República para suspender a un servidor público cuyo nombramiento le corresponda, o autorización al Senado o de la Comisión Permanente cuando el nombramiento haya requerido su ratificación. (artículo 64).

De todas las diligencias que se practiquen, se levantarán actas circunstanciadas, mismas que deberán suscribir quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurren quienes falten a la verdad. (artículo 66).

Las resoluciones y acuerdos de las autoridades constarán por escrito y se asentarán en los libros de registro correspondientes que son dos: uno de procedimientos disciplinarios y otro de sanciones impuestas, el cual incluye las inhabilitaciones y constancias de la no existencia de registro de inhabilitación que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación expida para los efectos pertinentes.

Para el caso de allanamiento del servidor público a la

pretensión de responsabilidad administrativa, se dictará resolución de inmediato. imponiendo dos tercios de la sanción económica aplicable y se dejará a salvo cantidad sufiente para cubrir - daños y perjuicios, así como la restitución del bien mal habido; por lo que respecta a la suspensión, separación o inhabilitación éstas se dejan a juicio de la autoridad aplicadora. (artículo -- 76).

Por último, es importante señalar que la Secretaría - de la Contraloría es omisa respecto a la legislación supletoria_ aplicable en materia de responsabilidad administrativa, lo cual_ es de importancia ya que dicha ley es muy parca en materia procedimental, considero que se debe de aplicar supletoriamente el -- Código Federal de Procedimientos Civiles.

7).- MEDIOS DE IMPUGNACION.-

Los sujetos sancionados pueden impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere el Capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades_ de los Servidores Públicos.

Las resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir en el goce

de los derechos de que se hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, al servidor público que se hubiere considerado responsable, esto sin perjuicio de lo establecido en otras leyes.

Respecto a la impugnación de las resoluciones se debe distinguir:

a) Si fueron suscritas por el Superior Jerárquico, caso en el que se tiene que agotar un recurso administrativo llamado de revocación y posteriormente impugnarlo ante el Tribunal Fiscal de la Federación;

b) Si fueron suscritas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el recurso de revocación es optativo, ya que se puede ir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.

Contra las resolucioens de dicho Tribunal, en ambos casos, queda expedita la vía de amparo (si el agraviado es el servidor público), o el recurso de revisión ante la Suprema Corte.

Cuando las resoluciones sean dictadas por el superior jerárquico, e imponga sanciones administrativas, como señalé an

teriormente, el servidor público podrá impugnarlas ante la propia autoridad mediante el recurso de revocación, el cual debe interponerse dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta -- sus efectos la notificación de la resolución recurrida, a través de un escrito, donde se expresen los agravios que a juicio del -- servidor público le cause la resolución, y debiendo acompañar -- una copia de éste, la constancia de la notificación y las pruebas que considere necesarias rendir. Más adelante, la autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas, dese--- chando de plano las no idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución; las pruebas que sean admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, el cual se podrá ampliar una sóla vez por cinco días más si lo solicitase el servidor público o la autoridad, y concluído dicho período probatorio, el superior je-- rárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado. (artículo 71).

La resolución que dicte el superior jerárquico en el -- recurso de revocación, podrá impugnarse ante el Tribunal Fiscal - de la Federación, y si la resolución de éste fuera también condenatoria, el servidor público podrá optar por la vía del amparo y si es absolutoria para éste, la autoridad (la Secretaria de la -- Contraloría, o el superior jerárquico) podrán interponer en con-- tra de esta resolución abolutoria, el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (artículo 75).

Existe, una medida cautelar con el fin de suspender la ejecución de la resolución incurrida; tratándose de sanciones -- económicas, se garantizará en los términos de cualquier crédito_ fiscal y en los demás casos, se acordará la medida siempre y --- cuando se cumplan los requisitos que señala la Ley, los cuales - son superiores a los exigidos para otorgar la suspensión en el - amparo (por lo cual procede irse directamente al amparo). Artícu lo 72.

Tratándose de resoluciones que sean dictadas por la Se cretaría, el servidor público afectado podrá optar entre interpo ner el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el T r ibunal Fiscal de la Federación. (artículo 73).

En el caso de que el T. F. F. emita una resolución absolutoria, la Secretaría o el superior jerárquico podrán impug-- narlas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio_ del recurso de revisión antes mencionado; (artículo 74) sin em-- bargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debió precisar más respecto a su procedencia, de acuerdo_ con el texto del inciso I párrafo tercero, del artículo 104 de - la Constitución, y no dejarlo en forma tan vaga como la hace el_ artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servi- dores Públicos.

El que las resoluciones que dicte el superior jerárquico o la Secretaría en contra del servidor público en esta materia, tengan que ser conocidas en determinado momento por el T. F. F., implica una ampliación de competencia del T. F. F. ya que es algo que favorece la conversión del T. F. F. en el órgano competente para conocer de todos los conflictos administrativos federales que se susciten.

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme, se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. Si se trata de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución, se sujetarán a lo previsto en la Ley correspondiente.

Cabe indicar, que las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y que se harán efectiva mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, teniendo la prelación prevista para dichos créditos, y sujetándose en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia, (artículo 75).

Para cumplir las atribuciones que le confiere esta ley'

a la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, ésta podrá emplear los siguientes medios de apremio:

Sanción económica de hasta 20 veces el salario mínimo diario en el D. F.

- Auxilio de la fuerza pública.

- Y si existiera resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo dispuesto por la legislación penal (artículo 77).

Las facultades sancionadoras, tanto de los superiores jerárquicos como de la Secretaría de la Contraloría, PRESCRIBEN en tres meses, si el beneficio obtenido o el daño causado no excede el importe de diez días de salario mínimo o si la responsabilidad económica fuere superior a la cantidad señalada, el plazo de prescripción será de tres años, (así como para todos los demás casos). El plazo de la prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que se hubiese cesado, si fue de carácter continúo. (artículo 78).

CAPITULO III

1.- ANTECEDENTES.-

Fuera de México, encontramos antecedentes de la cual la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los Estados Unidos de Norteamérica, donde existe desde 1921, la Oficina General de la Contabilidad de E. U. A., la cual presenta semejanza con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, recientemente creada en nuestro país. (Diario Oficial de 29 de diciembre de 1982).

En Estados Unidos de Norteamérica, existe dicha Oficina, la cual se encuentra orgánicamente ubicada dentro del poder legislativo, guardando cierta dependencia con éste; vigila la forma en que el Jefe del Ejecutivo desempeña sus responsabilidades administrativas dentro del marco de la Constitución, y cuenta con facultades discrecionales para realizar auditorías, y evaluar los programas del Ejecutivo y con ciertas limitaciones las operaciones del Congreso y del Poder Judicial.

Desde el momento de su creación, se pretendió que dicha oficina, mantuviera su situación de órgano no político y no partidista, adoptándose medidas particulares en lo relativo al nombramiento del personal de la Oficina y a su estabilidad en el cargo, para así garantizar su posición apolítica.

La Oficina, es dirigida por un Contralor General, el cual es nombrado por el Presidente de la República, con la ratificación del senado, pudiendo ser removido solamente por el Congreso y sólo cuando medie acusación fundada. El Contralor General dura en su encargo 15 años y no puede ser reelecto, evitándose así cualquier motivación política para ocupar el puesto al que nos referimos.

El Contralor General, nombra a todo su personal, tomando en cuenta los méritos profesionales de cada uno menos el nombramiento del Subcontralor, en el cual intervienen el Presidente de la República, con la ratificación del Senado.

El Contralor General, está facultado para averiguar los hechos, para comunicar los resultados de sus investigaciones al Congreso, y aunque no cuenta con facultades para ordenar que se cumplan ciertas acciones que considere necesarias como resultado de las auditorías que practique, tiene el poder de persuación, el cual unido a la reputación de justicia, objetividad y creadibilidad con que cuenta la Oficina, trae como consecuencia que las auditorías merezcan respeto y provoquen cambios en la administración financiera o de programas y en la dirección general de los mismos.

En 1921, entre las facultades con las que contaba la -

Oficina, se encontraban las siguientes: investigar los asuntos relacionados con la recepción, erogación y aplicación de fondos públicos; hacer recomendaciones legislativas para lograr una mayor economía y eficiencia en el gasto público; hacer toda investigación y elaborar informes que ordene el Congreso; dar fallos por adelantado sobre la legalidad de erogaciones propuestas; arreglar y ajustar toda reclamación y demanda presentada por y en contra del gobierno y prescribir las formas, sistemas y procedimientos de contabilidad.

Al principio, la Oficina, centró su atención sólo en el cumplimiento legal y no veía la economía, eficacia y eficiencia de las operaciones gubernamentales. Al buscar sólo errores, malas interpretaciones, contribuyó poco a fomentar la cooperación entre los poderes ejecutivos y legislativos, no redundando lo anterior en mejoramiento de la administración financiera general.

Más adelante, se fue dotando a la Oficina de más atribuciones, como: el que empezó a revisar los estados financieros de las empresas estatales para auditarlos, incluyendo en sus informes proposiciones para mejorar la administración y los programas científicos; se le facultó para analizar los gastos de cada organismo público y recabara información suficiente, para que el Congreso determinara si los fondos públicos habían sido adminis-

trados económica y eficientemente, etc., llegando a la conclusión de que los mecanismos supervisores son útiles ya que tanto el Congreso como el pueblo al conocer que los resultados de las investigaciones que se realizan están seguros de que los programas administrativos se llevan a cabo eficientemente al menor costo posible y con los máximos beneficios. (46).

Por otro lado, existe el antecedente de que los "contralores", es una institución que se asemeja mucho a la escandinava del "Ombudsman" que se instituyó en Suecia a principios del siglo pasado, y que ha sido adoptada por casi todos los países escandinavos (incluyendo a Gran Bretaña, Canadá, Israel, Venezuela, etc.)

Las funciones del Ombudsman son encargarse de recibir quejas y denuncias de los particulares en contra de actos de los servidores públicos, contando como medio para fortalecer su posición, los medios de comunicación ya que hace saber al público las conductas ilícitas de los servidores y contando con la facultad de requerir previo procedimiento sumarísimo, para que rectifique su decisión; a veces llega a tener la facultad de cesar en sus funciones a los funcionarios.

Aunque es una institución que va variando en cada país que la adopta, lo característico en todos los casos es que

sirve para controlar y vigilar los actos de los servidores pú-- blicos.

> "... A nivel estatal, se instituyó el Ombudsman en San Luis Potosí, en 1847, al crear la Constitución estatal, los Procuradores del Pobre, quienes tenían como función primordial proteger a los desvalidos y menesterosos de los excesos, abusos, maltratos o vejaciones que cometieren las autoridades judiciales y administrativas." (47), claro que con las modalidades y adaptaciones a - nuestra propia estructura, escribiendo en nuestro sistema el nombre de "contralores", los cuales dependen - directamente del ejecutivo en tanto que en otros países el Ombudsman ha dependido del poder legislativo. - (48).

Los antecedentes que encontramos en México, son: El -- DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA el cual se previó en la Ley de Se-- cretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo -- año, al cual se le atribuyeron el manejo de la contabilidad de la Nación; la contabilidad y glosa de egresos e ingresos de la Administración Pública; la deuda pública y la relación con la - Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Dicho_

Departamento de Contraloría, existió en el Poder Ejecutivo Federal, como órgano de vigilancia interno y contó con una Ley Orgánica, que fue expedida el 19 de enero de 1918 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 25 del mismo mes y año.

Al respecto, podemos decir que el Congreso de la Unión al iniciar sesiones ordinarias el primero de septiembre de 1918, en su informe presidencial, Carranza señaló respecto a la creación de dicho Departamento, lo siguiente:

"La Secretaría de Hacienda tenía antes a su cargo la recaudación de los impuestos y rentas nacionales y el pago de los egresos; más a la vez dependía de ella el Departamento encargado de la Alta Contabilidad y de la revisión del manejo de fondos, recaudación y egresos, de tal suerte que la Secretaría actuaba a un mismo tiempo como manejadora de los fondos públicos y revisora de sus propios actos, para evitar esta anomalía, ycomo una de las más trascendentales reformas introducidas al sistema administrativo por el Gobierno, se creó el Departamento de Contraloría, encargado de vigilar todas las operaciones hacendarias, incluyendo los contratos que afecten al Erario Nacional.

Con la creación del Departamento de Contraloría, se ha dado un gran paso hacia el perfeccionamiento de la Administración Pública, lo mismo en lo que toca a la fiscalización del ma

nejo de fondos y bienes de la Nación, que en lo concerniente a Métodos sencillos y prácticos dentro de la contabilidad del Erario. Las deficiencias que en estos órganos existían, eran extremas en el régimen anterior, ya que la Ley de 23 de mayo de 1910, al reorganizar la Tesorería General de la Nación, afirmó en una ilimitada esfera de acción el incontrastable poder que manejaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dejando la Contabilidad y Glosa dentro del engranaje de la misma Secretaría. El Departamento de Contraloría, con dependencia inmediata del Jefe del Poder Ejecutivo, y sobre las bases de moralidad en que ha quedado cimentado, está corrigiendo aquellas graves deficiencias, y seguramente llegará a palparse plenamente sus beneficios, pues para el Ejecutivo deberá ser espejo fiel de la verdad en los asuntos administrativos, y para la colectividad mexicana el más recto defensor de los intereses del Tesoro Público. Las dificultades económicas del momento no han permitido que el departamento de Contraloría desarrolle desde luego una labor tan intensa como fuera de desearse, porque para ella se necesita el más extenso y competente servicio. No obstante, se ha ido logrando la formación de un personal idóneo, si bien con gran esfuerzo, toda vez que la Comisión Reorganizadora, Administrativa y Financiera que previamente se dedicó a sistemar el funcionamiento del Control, por convenir así, cesó en sus labores en virtud de acuerdo, el 31 de mayo próximo pasado.

La radical transición que se ha originado al implantarse los nuevos métodos para administrar los bienes de la Nación, ha implicado escollos de diversos géneros, siendo uno de los -- principales, la resistencia de algunos elementos, enemigos de - rendir cuentas y de comprobarlas. En tal condición, la labor - del nuevo Departamento ha sido verdaderamente ardua, por la falta de un sistema adecuado al medio, por las dificultades inhe-- rentes al cambio y por los tropiezos morales que se derivan de_ sus tendencias mismas, fiscalizadoras y ordenadoras." (49)

Asimismo tenemos que con motivo de la publicación de - la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, Don Alberto J. Pani, Secretario de Comercio e Industria, escribió un artículo_ en el Diario Oficial de la Federación, el día 24 de enero de -- 1918, donde califica la creación de esta nueva dependencia como "... uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han_ existido en México, desde la fecha en que se consumó la Independencia Nacional, hacia la EFICIENCIA, ECONOMIA Y MORALIDAD EN - LA ADMINISTRACION PUBLICA.", agregando que:

> "Por extraña que a primera vista parezca la palabra -- 'contraloría', es, sin embargo, perfectamente castiza_ y su connotación define bien las funciones del Departamento que designa."

En el Diccionario de la Academia Española, en efecto, - se encuentra la palabra "Contralor", con este significado:

"(Del fr. controleur) m. Oficio honorífico de la casa - real, según la etiqueta de Borgoña, equivalente a lo -- que, según la de Castilla, llamaban veedor. Intervenía las cuentas, los gastos, las libranzas, los cargos de - alhajas y muebles, y ejercía otras funciones importan-- tes.- En el Cuerpo de Artillería y en los hospitales -- del Ejército, el que interviene en la cuenta y razón de los caudales y efectos."

Además, en el Diccionario de Fernández Cuesta, en el de Elías Zerolo, Miguel de Toro y Gómez, Emiliano Icaza y otros escritores españoles y americanos, etc., está la palabra "Contralo ría", con estas excepciones: "El oficio de contralor.- La oficina del Contralor."

Nuevas palabras "CONTRALOR" Y "CONTRALORIA", pueden, -- pués, corresponder respectivamente a los términos ingleses - - - "CONTROLLER" Y"CONTROL" O "CONTROLERSHIP".

Todos sabemos que las cuentas del Tesoro Público han -- formado siempre en México UNA MADEJA DIFICIL DE DESENREDAR y que, en las raras ocasiones en que se ha creído poder DESVANAR esta_

madeja- presentando entonces dichas cuentas un aspecto de orden más ficticio que verdadero- no se ha logrado ejercer la acción - penal correspondiente sobre los infractores de la Ley, por FALTA DE EFICIENCIA Y MORALIDAD ADMINISTRATIVA, esto es, porque la referida acción penal, al descubrirse su aplicabilidad, hubiera ya prescrito o porque abortara ante la corrupción de las autoridades judiciales o su indebida supeditación al Ejecutivo, para vergonzosas componendas políticas.

Y es natural que así pudiera suceder, dada nuestra ambiencia de perversión endémica y dado también que los defectos - claros de los sistemas oficiales de tramitación y contabilidad- anticuados, rutinarios e innecesariamente laboriosos- se han sumado, en las finanzas mexicanas, a los males ocasionados por un error fundamental de organización; el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales y la contabilidad y glosa relativas, han estado concentrados en la Tesorería - General de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda.

Termino aquí, mi propósito se reduce a hacer un extracto, bastante condesado de la Ley Reglamentaria del Departamento de - Contraloría, compuesta de sesenta y dos artículos permanentes y seis transitorios, y de cuya estricta aplicación LA PATRIA ESPERA FUNDAMENTALMENTE TODOS LOS BIENES QUE PUEDAN DERIVARSE DEL HE

CHO- sin precedente en nuestra historia- DE QUE EL MANEJO DE LOS FONDOS PUBLICOS SE HAGA CON ABSOLUTA SUJECION A LOS PRECEPTOS DE LA LEY, DE LA CIENCIA Y DE LA MORAL".

Después de casi dos años de que se expidió la Ley creada por el Departamento de Contraloría, el Presidente Carranza informó al Congreso de la Unión, el primero de septiembre de 1919, lo siguiente:

"Al informar, en septiembre del año próximo pasado, --- acerca del Departamento de Contraloría, sólo contaba éste seis - meses de establecido, pues su instalación no principió sino hasta febrero de 1918 y sus funciones propiamente comenzaron en el mes de marzo. Se dejaba sentir en parte su influencia; pero sus - - efectos no eran suficientemente conocidos para formar idea exacta de los beneficiarios que debería reportar, sobre todo si se_ considera que su labor sólo puede apreciarse debidamente al fin del ejercicio anual. El Departamento de Contraloría inició sus_ labores con la mira principal de vigilar los ingresos y los egre_ sos porque en la distracción de estos últimos se halla la causa_ principal del desnivel de los Presupuestos; la regularización de todos los servicios de las Oficinas con manejo de fondos y bie-- nes de la Nación; la rendición oportuna de cuentas, y la reorganización de la Contabilidad General de la Hacienda Pública.

Más la naturaleza y finalidad de la Institución no han sido bien comprendidas, y a ello se deben las censuras ligeras que se han hecho, calificando de innecesaria su existencia y de oneroso su sostenimiento, imputándole que se abroga facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda y de las Secretarías de Estado y que se extralimita en el ejercicio de las que le son inherentes, y aseverando que sus funciones habrían de concretarse a recibir las cuentas de las Oficinas que las producen, formulando las observaciones conducentes. Para este objeto, hubiere bastado la extinta Dirección de Contabilidad y Glosa, dependiente de Hacienda; pero precisamente porque las atribuciones de dicha Oficina eran casi nulas para salvaguardar los intereses nacionales, se hizo indispensable substituírla por otra Entidad que, además de llevar la Contabilidad General de la Federación, ejerciera la fiscalización breve en el manejo de los fondos, para prevenir con oportunidad pagos indebidos, gastos improcedentes y erogaciones innecesarias, evitar malversaciones de caudales y coadyuvar con las Secretarías y Departamentos a mantener el buen orden en todas las Oficinas con manejo de fondos, pues la práctica ha demostrado que toda revisión posterior resulta inútil para reintegrar al Erario las cantidades que le han sido substraídas y que nada se obtiene con llevar a la cuenta de responsabilidades grandes sumas, si no pueden hacerse efectivas, ni sirva un documento comprobatorio con apariencia legal, ni el hecho mismo de que el Presupuesto autorice un pago ya consumado .

A esta urgente necesidad obedeció la creación del Departamento de la Contraloría que, sin alcanzar aún pleno desarrollo ha rendido frutos benéficos en alto grado para la Nación.

La Contraloría ha encontrado escollos mayores en la resistencia de algunos de los elementos afectados por la tarea moralizadora que en obsequio de la sociedad y de la ley lleva a cabo el Departamento. La acción de semejantes elementos contra -- las medidas de la Contraloría, ha demandado del Gobierno una - - constante energía, desplegada en la proporción compatible con -- las circunstancias. El ejecutivo ha prestado y continuará impartiendo a la Contraloría el apoyo indispensable y las facultades bastantes a conseguir la depuración administrativa, aspiración - trascendente de la República. Es de considerarse que la crea--- ción de este Departamento es el progreso más trascendental realizado en materia de reorganización administrativa por el Gobierno emanado de la Revolución para controlar el buen manejo de los -- fondos públicos." (50)

La Ley Orgánica del Departamento de Contraloría estableció que éste estaría "a cargo de un funcionario denominado "Contralor General de la Nación", quien será el Jefe del Departamento... será nombrado y removido libremente por el Presidente de - la República, siendo personalmente responsable hacia dicho mandatario." (artículo 1).

Entre las facultades que dicha ley otorgaba al Contra--lor, estaban las siguientes: conocer cualquier asunto relacionado con la glosa y liquidación de cuentas de funcionarios y em---pleados; sobre el examen y revisión de todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza a favor o en contra del Gobierno y sobre los métodos de contabilidad del mismo (artículo 3); - emitir decisiones finales que fueren responsabilidad del Ejecutivo con respecto a la legalidad de cualquier desembolso o disposición de fondos del Gobierno o enajenación de bienes de la Nación (artículo 4); llevar las cuentas generales de la Nación y acor--dar métodos de contabilidad y la forma de los libros; examinar e inspeccionar los libros, registros y documentos de contabilidad - de la Nación; estudios sobre la organización interior, procedi--mientos y gastos de Secretarías, Departamentos y Dependencias -- del Gobierno para obtener la mayor economía en gastos y eficiencia en los servicios; informar periódicamente al Presidente de - la República los balances y estados de ingresos y egresos; lle--var cuentas de deuda pública e intervenir en la amortización del papel moneda emitidos por el gobierno; manejar y desahogar diligencias en los expedientes administrativos sobre responsabilidades y exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurran los funcionarios y empleados del Gobierno en el manejo de - fondos y bienes de la Nación, etc.

El citado Departamento de Contraloría, fue suprimido -- por el artículo segundo del Decreto del Congreso de la Unión que modificó la Ley de Secretarías de Estado, expedido el 22 de di--

ciembre de 1932 y publicado en el Diario Oficial del día 29 del mismo mes y año, volviéndose al sistema anterior a 1917 donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía las facultades -- que se otorgaron al departamento de Contraloría.

2).- CREACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.-

El 23 de diciembre de 1982 fue expedido un decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que fue publicado el 29 de diciembre de 1982, donde se contempla en su artículo 26 y 32 bis, la creación de una nueva Secretaria, la Secretaría de la Contraloría de la Federación.

El Presidente De la Madrid en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señaló respecto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que ésta:

> "... quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias..." (51)

De lo anterior, se desprende la importancia que tiene la Secretaría de la Contraloría para los efectos de este estudio

relativo a la "Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos."

Por otro lado, tenemos que en la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señaló respecto a la propuesta de creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que constituía una medida fundamental para iniciar la renovación moral de la Sociedad la cual demanda reiterada del pueblo de México, y explicaba que las atribuciones de dicha Secretaría provenían de las atribuciones que en materia de vigilancia de manejo de fondos y valores federales y de fiscalización del gasto público federal, serían hasta entonces la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto, agregando que la integración de facultades en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación abarcaba tanto los recursos humanos y financieros como los materiales ya existentes no recargándose así el aparato burocrático.(52)

Asimismo aclaró que:

"... la creación de la nueva Secretaría no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, recalcando

el hecho de que esta Secretaría fungirá como globaliza dora en materia de control." (53).

Respecto a los comentarios a que esta propuesta dió lugar, en la Cámara de Senadores, la cual actuó como Cámara de Origen, prácticamente no hubo debate, y la Iniciativa Presidencial fue aprobada casi sin modificaciones.

Por el contrario, en la Cámara de Diputados si se suscitó debate sobre la creación de dicha Secretaría, sin embargo el proyecto de reformas y adiciones no fue alterada.

Algunos diputados, mostraron preocupación respecto al hecho de que se pretendiera crear un órgano de control, existiendo ya la Contaduría Mayor de Hacienda.

Argumentaban que en los términos de la Constitución, la división de poderes implica el control por el poder legislativo del gasto público que ejerce el Ejecutivo, además de que es indispensable que no concurra el carácter de fiscalizador y fiscalizado en el mismo Poder (54), por lo que proponían que se fortaleciera a la Contaduría Mayor de Hacienda, en lugar de crear una nueva Secretaría para controlar. 55).

Por otro lado, los que apoyaban la creación de la Se--

cretaría, esgrimían que con ello el Gobierno Federal daba un paso muy importante para realizar el control, la evaluación y la fiscalización del gasto público y que esta Secretaría operaría hacia adentro de la administración, mientras que la Contaduría Mayor de Hacienda constituiría un control externo, no perdiendo sus funciones y debiendo estar en coordinación estrecha con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (56).

Asimismo, argumentaban que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación implicaba un acto de modernidad en la fiscalización del gasto público dentro de uno de los poderes; que es además un acto de control previo, paralelo y posterior de los dineros nacionales; que implica no tan sólo el crear nuevos controles, sino el articularlos, lo cual facilitaría el cumplimiento de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y enriquecerá el proceso de vigilancia y fiscalización de las empresas paraestatales. (57).

También señalaban que el Ejecutivo necesita contar con un organismo que le permita cumplir con éxito el deber que tiene de dar cuenta ante la representación nacional del empleo de los fondos públicos. (58)

Por otro lado, los que se pronunciaban en contra de dicha propuesta, señalaban que de aprobarse, se seguiría acrecen--

tando indefectiblemente el Poder Ejecutivo (59), y que con ello se darían lugar a un gasto extra, el cual representaría una fuerte carga para el país, no pudiendo justificarse esto plenamente ante el pueblo por la situación de crisis que se esta viviendo y además que con más burocracia no se resolverán los problemas. Asimismo, se afirmaba que si la función de control del gasto del gobierno Federal la habían desempeñado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto y no habían logrado efectividad de control, se concluía que no por cambiar la función a una nueva dependencia se lograría el objetivo. (59)

Cabe indicar que en la Cámara de Diputados se destacó el reconocimiento de que si el Poder Legislativo no hubiera abdicado a su función fiscalizadora, México no estaría confrontando el presente desastre. (60)

Asimismo, la doctrina también había señalado ya este punto, como por ejemplo Tena Ramírez, quien comentó que la revisión de la Cuenta Pública llegó a ser un mero trámite burocrático para el que pasaban inadvertidas las anomalías y que la cuenta Pública constituía un documento o instrumento por el criterio político con lo que resultaba insuficiente para imponerse al presupuesto del Ejecutivo, y agregaba:

"Más fijemos que cualquier técnica de control de los gastos públicos es susceptible de ser burlada si no existe una opinión pública, madura y exigente, a cuya vigilancia corresponde, en última instancia, la fidelidad de la cuenta, como constancia de probidad de la administración, [61]

La facultad de revisar la Cuenta Pública, cuyo fin es conocer los resultados de la gestión financiera, ver si se ajustó a los criterios indicados por el presupuesto y comprobar el cumplimiento de objetivos establecidos en los programas, aún es facultad propia de la Cámara de Diputados quien la ejerce a través de la Contaduría Mayor de Hacienda. Cada año la Cuenta Pública es presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días de junio del año posterior. (artículo 74 Constitucional, fracción IV).

Respecto al control que debe ejercer la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Elisur Arteaga establece que:

"Es necesario hacer notar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es un instrumento de control secundario y accesorio, que a nivel de administración pública federal hace las veces de una Au

ditoría interna, para los efectos de detectar posibles irregularidades habidas en el manejo del fondo público y en su caso, se le ha facultado para exigir cierto tipo de responsabilidades a los servidores federales, -- ello sin perjuicio de dos instituciones: el juicio de responsabilidad y del control que del gasto público está facultada a realizar la Cámara de Diputados por medio de la Contaduría Mayor; a nivel constitucional éste es el verdadero y efectivo control. La Cámara de - representantes, siguiendo una tradición que se remonta al parlamento inglés, siempre ha estado facultado para vigilar el manejo del gasto público, para conocer en - primer lugar de lo relativo a contribuciones y empréstitos; la existencia de la nueva dependencia, la Secretaría de la Contraloría, sólo tiene una explicación: - la Contaduría Mayor, por razones políticas, ha sido remisa en el cumplimiento de su misión constitucional y, a menos de que en verdad se tenga el firme propósito - de procurar un verdadero cambio, es de suponerse que - con la nueva dependencia y con muchas otras más similares que se pudieran crear, las cosas pudieran seguir - como hasta ahora. No era necesaria la nueva Secreta-- ría, fórmula que de alguna manera ya se experimentó y desecho, era suficiente con desempolvar la antigua institución de la Contaduría Mayor, atribuirle en la Ley_

Orgánica, que necesariamente da el Congreso de la Unión todas las facultades para actuar, dejarla al margen del control partidista, proveerla de los elementos humanos de supervisión, vigilancia y acusación, para lograr la forma institucional lo que a través de mayor burocracia ahora se pretende alcanzar." (62)

Por otro lado, el Presidente De la Madrid, el primero de diciembre de 1982 en su toma de posesión señaló:

"La renovación moral de la sociedad será compromiso y norma de conducta de mi gobierno. Aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno, empezando con el mío, el compromiso es de todos los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores, de todos los gremios, para fortalecer nuestros valores.

Perfeccionaremos los sistemas de administración de recursos del Estado y fortaleceremos los sistemas de control y vigilancia de la administración pública. Para cumplir con el propósito de que el gobierno de la República se constituye en patrón de conducta, promoveré la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización,

control y evaluación de la administración pública. - Usaremos con vigor y decisión este nuevo instrumen-- to." (63)

De todos los comentarios antes mencionados podemos - concluir que como instrumento para corregir la situación, se - - ideó crear una dependencia que aprovechara los mecanismos exis-- tentes y los articulare, dando como resultado un sistema interno de control, o sea que la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación será globalizadora por lo que toca a esta - materia.

Como ejemplo de lo anterior tenemos que el artículo_ Tercero Transitorio del Reglamento Interno de la Secretaría de - la Contraloría establece que el personal de diversas Dependen--- cias pasará a la Secretaría de la Contraloría, según las necesi- dades, requerimientos y programas de la propia Secretaria. Asi- mismo, en los artículos transitorios del Decreto de Reformas y - Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciem- bre de 1982 se indicó que para el despacho de los asuntos que se atribuyen a la Secretaría de la Contraloría, el personal de las_ demás unidades administrativas de otras Secretarías que venían - ejerciendo total o parcialmente algunas de las atribuciones (mar cadas actualmente a la Secretaría de la Contraloría General de -

la Federación) pasara a dicha Secretaría, conforme a los requerimientos y condiciones antes indicados.

Considero que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación dió una buena imagen política, ya que es un clamor popular el ataque a la corrupción y una respuesta a esta demanda es el surgimiento de esta nueva Secretaría, ya que aunque su creación tenga un costo elevado (y más en este tiempo de crisis), desde el punto de vista político valdría la pena que se demuestre a los gobernados que se está iniciando e instrumentando un nuevo sistema de control para luchar contra la corrupción.

A).- ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.-

- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación como Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo las funciones y despacho de asuntos que expresamente le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y otras leyes, así como reglamentos decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

- Su organización, la forman las siguientes unidades administrativas:

Secretaría del Ramo; Subsecretarías "A" y la "B", -- Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría - en el Sector Público; Oficialía Mayor; Contraloría Interna; Direcciones Generales de Comunicación Social, Planeación, Jurídica, Responsabilidades y Situación Patrimonial, Operación Regional, Control, Auditorías Externas, Auditoría Gubernamental, -- Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría, Análisis y Evaluación, Servicios Administrativos y uno de Programación,- Organización y Presupuesto; y Unidades subalternas, y delegaciones regionales o estatales, que se establezcan por acuerdo del Titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación contará con un titular que será el Secretario de la Contraloría General de la Federación, quien tendrá originalmente - la representación, trámite y resolución de asuntos que le competan a la Secretaría de la Contraloría podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos para la mejor dis-- tribución y desarrollo del trabajo. (Lo anterior mediante - - acuerdos relativos que expida y publique en el Diario Oficial).

El Secretario de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fijará las bases y términos en que deba coordinarse ésta con la Contaduría Mayor de Hacienda, para los efectos de la fracción XIII del artículo 32-bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Entre las principales atribuciones del Secretario, se encuentran: fijar las políticas que deba seguir la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; vigilar que se realicen las políticas fijadas por el Ejecutivo Federal; someter al acuerdo del Ejecutivo Federal los asuntos que competan a la Secretaría de la Contraloría y lo ameriten; desempeñar funciones y comisiones que le confiera el Ejecutivo Federal, informarle al respecto y proponerle proyectos de leyes reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes de competencia de la Secretaría de la Contraloría; informar al Congreso de la Unión el estado que guarda su ramo; refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expidan el Presidente de la República de asuntos que correspondan a la Secretaría de la Contraloría; representar al Ejecutivo Federal en juicios constitucionales (artículo 19 de la Ley de Amparo); aprobar el funcionamiento de la Contraloría Interna de la Secretaría de la Contraloría, el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Secretaría y presentarlo a la Secretaría de Programación y Presupuesto; sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros relativas al control

y fiscalización de las entidades bancarias; designar comisarios en la A. P. paraestatal y Delegados de Contraloría de la A. P. centralizada; informar cada año al Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido fiscalizadas; resolver recursos de revocación que se interpongan en contra de resoluciones de la Secretaría, cuando éstas hayan sido dictadas por el propio Secretario, etc.

- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuenta con una Contraloría Interna adscrita directamente al Secretario, y está a cargo de un "Contralor Interno" el cual es designado por el Presidente de la República y sólo es responsable administrativamente ante él.

La Contraloría Interna se encarga de controlar la legalidad de las actuaciones de la Secretaría realizando para ello auditorías a las Unidades Administrativas de la Secretaría; recibiendo denuncias relativas a servidores públicos de la Secretaría, ligando sus actos e imponiéndoles las sanciones que correspondan.

Asimismo, presenta las denuncias o querellas a que haya lugar en el caso de que se detecten en los actos de los servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría General de

Federación conductas delictivas; resuelve los recursos o medios de impugnación procedentes que hagan valer los propios servidores públicos de la Secretaría, etc.

B).- FACULTADES.-

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada y adicionada por un Decreto que fué expedido el 22 de diciembre de 1982 y publicado el día 29 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación.

Por medio de este Decreto, se adicionó el artículo 32 Bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - con el objeto de establecer las facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En la primera fracción del citado artículo, se encuentra la facultad que podríamos decir resume las funciones -- que desempeña esta Secretaría y que consiste en:

> "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."

Las demás facultades son consecuencia del sistema de control que estará a su cargo y que podemos agrupar de la siguiente manera:

1.- Las facultades relativas a la expedición de normas de control de todo tipo o de la opinión sobre las que otras dependencias expidan y la vigilancia de su cumplimiento. (fracciones II, III, V, VI, VIII, IX, XVIII).

2.- Aquellas encaminadas a establecer y conducir un sistema de auditoría a Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (fracciones IV, VII, X).

3.- Las relativas a la designación de órganos de control y vigilancia en Dependencias y Entidades (fracciones XI y XII). Por lo que respecta a las designaciones de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia de las entidades.

4.- Las que se refieren a la responsabilidad de los servidores públicos. (fracción XVII) y a la recepción y registro de las declaraciones de situación patrimonial (fracción XV).

Estas facultades otorgadas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación están en íntima relación con las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de

los Servidores Públicos. En cuanto a las responsabilidades administrativas, se faculta a la Secretaría a:

- 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 señalen las leyes, y;

- Hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para el efecto la colaboración que le fuere requerida.

Asimismo, la fracción XVIII otorga a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, facultad de vigilar el cumplimiento de las normas internas que al efecto tenga la Secretaría, relativas a los puntos anteriores.

5.- La obligación de informar anualmente al Presidente de la República y a las autoridades competentes si fuere requerida, el resultado de las investigaciones que realice (fracción XIV).

6.- El deber de coordinarse con la Contaduría Mayor

de Hacienda para el establecimiento de procedimientos que los permitan realizar a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades. (fracción XIII).

"De conformidad con el artículo 74 fracciones II, - III y IV de la Constitución, la Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano dependiente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuya función es la revisión y glosa de la Cuenta Pública. Su funcionamiento se encuentra previsto en su Ley Orgánica.

Es desde luego muy importante que ambos órganos de control se coordinen de tal manera que sus funciones se perfeccionen, pero no se debe perder de vista que la Contaduría Mayor de Hacienda pertenece al Poder Legislativo y que su control se ejerce sobre el Ejecutivo, incluyendo a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación." (64)

7.- Atender las quejas de particulares relativas a los acuerdos, convenios o contratos que hayan celebrado con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. -- (fracción XVI).

Así se otorga a los particulares un medio de quejarse contra la actuación de la administración en el cumplimiento de acuerdos, convenios y contratos.

Por último, podemos agregar que las facultades - - otorgadas por el ya comentado artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, convierten a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en:

> "... el órgano supremo de carácter administrativo para normar e instrumentar una vigilancia en la -- operación de la totalidad de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Las atribuciones que la ley le otorga a esta Secreta-- ría rebasen el carácter administrativo para adquirir la calidad de atribuciones de carácter económico, social, e inclusive lo que es más importante - de carácter político..." (65)

Asimismo, hay que hacer notar que las facultades - genéricas de control y evaluación otorgadas por este artículo a la Secretaría de la Contraloría, tendrán que ser armonizadas con las mismas facultades, aunque específicas que tienen otras dependencias (como la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

CONCLUSIONES

Al tratar cada uno de los puntos anteriores, expresé ciertas conclusiones específicas, a las que ahora me remito, sin embargo a fin de presentar una visión global del tema, a continuación expresaré algunas de ellas a nivel general.

1.- El gobierno actual, antes de entrar en funciones, se percató de la demanda popular de no sólo combatir, sino también erradicar la corrupción tan grande que existe en los Sectores Públicos, Social y Privado.

Desde hace tiempo, se ha contado con múltiples mecanismos de control interno de las Actividades de la Administración Pública Federal, los cuales pudieron haber sido muy efectivos, de haber existido la voluntad política de aplicarlos. Sin embargo, a pesar de su existencia no se había podido erradicar la corrupción del sector público.

Como una respuesta a esa demanda popular, el nuevo gobierno propuso dentro de uno de los puntos fundamentales de su programa, la renovación moral de la sociedad. Y para poder la llevar a la práctica, se pensó en crear los instrumentos idóneos para su aplicación, surgiendo así las adecuaciones legislativas antes señaladas.

2.- Se efectuaron reformas y adiciones al Título IV - de nuestra Carta Magna en diciembre de 1982 y apareció un nuevo concepto, el de "servidor público", en sustitución de la anterior distinción entre altos funcionarios, empleados públicos y demás funcionarios. Lo anterior, para que se indicara claramente con este nuevo concepto, que el prestar cualquier empleo, cargo o comisión, dentro de la Administración Pública, implica ante todo un servicio que se presta a nuestra sociedad.

3.- Las reformas efectuadas al régimen de responsabilidad de los servidores públicos, constituyen un paso trascendental en el propósito gubernamental de moralizar la Administración Pública.

Distingue Nuestra Carta Magna, en la actualidad, tres clases de responsabilidad: la política, la penal y la administrativa, precisando que los procedimientos para la aplicación de las sanciones respectivas, se desarrollarán automáticamente, no pudiendo imponerse dos veces por una sóla conducta, sanciones de la misma naturaleza.

4.- Por otro lado, la Constitución señala que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncias ante la Cámara de Diputados, respecto de las conductas que impliquen responsabilidad política, penal o administrativa de los servidores públicos.

Sobre lo anterior, cabe hacer varias observaciones:

- El que los particulares tengan que aportar, elementos de prueba, puede ser algo muy difícil para éstos, aunque - en el Debate efectuado por la Cámara de Diputados, se esclareció esta cuestión, explicándose que con sólo presentar las - - pruebas que se tuvieran a la mano sería suficiente. En el texto anterior del Título IV de la Constitución, no se exigía esto para ejercer la acción popular por los delitos oficiales o comunes de los altos funcionarios de la Federación.

- Asimismo, el decir que "bajo su más estricta responsabilidad" podrán formular la denunica..., puede resultar - contraproducente, ya que con ello puede intimidarse a los ciudadanos para que por miedo a ello no presenten sus denuncias.

- Hay que hacer notar que la Cámara de Diputados, no tiene jurisdicción para conocer de los tres tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, por lo que se hubiera otorgado a los ciudadanos el derecho de denunciar ante las autoridades competentes. Sin embargo, puede ser que se haya centralizado en la Cámara de Diputados para -- que ésta turne a las autoridades competentes, los asuntos correspondientes, ahorrando a los particulares el trabajo de averiguar cuales autoridades son competentes. Considero que este

es el procedimiento a seguir, al no tener la Cámara de Diputados jurisdicción para conocer sobre los tres tipos de responsabilidad.

5.- El sistema vigente de responsabilidades de los -- servidores públicos, introdujo una novedad, "el sistema de responsabilidades administrativas", con lo que se aprecia que es loable el esfuerzo del actual gobierno, dentro del programa de renovación moral de la sociedad, por establecer este nuevo sistema de responsabilidades, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y sobre todo la voluntad política de acabar con la corrupción.

Por lo que toca al sistema de responsabilidad administrativa, sería conveniente precisar quienes son sujetos de esta responsabilidad, ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, parece incluir a todos los servidores públicos.

6.- La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en un sistema como el nuestro, constituyó un avance considerable, ya que como función relevante tiene la de implantar una disciplina, la cual resultaba urgente para erradicar la corrupción, por lo que se pensó en crear una dependencia que aprovechando los mecanismos existentes, las articulara, logrando así un sistema interior de control más eficaz.

Así fué como surgió dicha Secretaría, como órgano globalizador en materia de control, aglutinando dentro de ella varias oficinas públicas que en forma dispersa, y repartidas en varias dependencias de la Administración Pública Federal, realizaban funciones que ahora están a cargo de ésta Secretaría. Sin embargo, su creación no mermó la facultad que la Cámara de Diputados tiene a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, de revisar la Cuenta Pública.

El querer reunir en un sólo organismo las facultades de control, pudiera ser excelente y necesario, sin embargo, es cuestionable si el instrumento adecuado era una Secretaría de Estado, como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que dependiera directa y exclusivamente del Poder Ejecutivo, ya que resulta difícil imaginar como dicha Secretaría puede controlar de alguna forma al Poder Ejecutivo, quien nombra y puede a su vez remover libremente al titular de la misma. Asimismo, dicha Secretaría tiene que controlar a otras Secretarías de Estado de igual rango, por lo que es complicado poder tener una verdadera ingerencia y lograr un sólido control sobre las mismas.

Por lo anterior, considero que es fundamental que se le dé autonomía técnica y económica a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sustrayéndola de la Administración Pública Centralizada, y dotándola de las necesarias ga-

rantías procesales para ella y sus procedimientos a efecto de que sea más eficaz y real, ya que de lo contrario puede convertirse en una oscura dependencia del Ejecutivo debido a que un próximo Presidente le pueda restar todo su peso político.

Por otro lado, cabe advertir que actualmente en México y a nivel Constitucional, el auténtico control permanente sobre el ejercicio del gasto público corresponde a la Cámara de Diputados por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, que se encarga de determinar las responsabilidades legales que resulten (fracción IV del artículo 74 Constitucional). Sin embargo, no ha logrado su cometido por el control que se ejerce sobre ella políticamente por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados de la cual dependen.

Para impedir que el control efectivo de la legalidad financiera del sector público esté supeditado a eventualidades políticas, es indispensable que las funciones permanentes de control, vigilancia y fiscalización de los recursos económicos y financieros de carácter público se encomienden a un órgano autónomo. Por lo que asimismo, se podría pensar en que la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se fusionaran en un sólo órgano que pudiera considerarse como auxiliar del legislativo, tomando en cuenta que a éste tradicionalmente le han correspondido las funciones de control ya apuntadas, pero garantizando su autono

mía funcional, la cual podría obtenerse por ejemplo en la medida en que su titular disfrutara de las garantías equivalentes a la de los miembros del Poder Judicial, especialmente -- la relativa a la inamovilidad. Asimismo, sería necesario que se le dotara de los recursos técnicos, humanos y financieros para el óptimo ejercicio de sus funciones de control y para - que pueda determinar eficientemente las responsabilidades derivadas de las irregularidades que se presenten en la cuenta pública.

7.- Es importante que el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos no se desvíe de su propósito original y se aplique con criterio meramente político, ya que la forma como está estructurado, sobre todo por lo que hace a las responsabilidades administrativas, pudiera dar lugar a ello. Asimismo, un riesgo del nuevo sistema es que puede aparejar el temor de muchos servidores públicos de incurrir en responsabilidades en el desempeño de sus funciones, - lo que traería como consecuencia un entorpecimiento en el desarrollo de la administración pública.

8.- Es cierto que hubo una demanda popular para atacar la corrupción existente cuanto antes ya que ha alcanzado índices intolerables. Sin embargo, no por combatir un mal -- que aqueja a la sociedad debe caerse en el extremo opuesto de partir del supuesto de que todo el que preste sus servicios -

al Estado es un delincuente en potencia. Por lo que debe vigilarse que no se llegue a lesionar la dignidad de los servidores públicos.

9.- Todo mal siempre tiene algo de positivo, la actual crisis que vive el país, ha traído algo provechoso, el crear -- conciencia de la necesidad de una renovación moral de la sociedad, que es un programa fundamental del gobierno y de la cual - su base jurídica la constituye el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Asimismo, hay la necesidad de modernizar los controles de la gestión gubernamental previstos en otras disposiciones -- jurídicas, con objeto de hacer más expedito el funcionamiento - de la Administración Pública a la vez de impedir que los recursos públicos se distraigan de su objeto y lograr que se utilice con eficiencia.

10.- El sistema de responsabilidades de los servidores públicos por sí sólo no cambiaría nada la situación imperante, si no va acompañado del propósito de aplicarlo y en la forma -- adecuada. En la actualidad parece existir la voluntad política de hacerlo, confiemos en ello.

N O T A S

(1) Barragán, José.- Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Las responsabilidades de los Servidores Públicos.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM.- Editorial Manuel Porrúa, S.A.- México, 1984.- Pág. 31.

(2) Barragán, José.- Antecedentes Históricos... Op.Cit.- Págs. -- 35 y 36.

(3) El Gobierno Mexicano.- Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.- Diciembre de 1982 -- Número I.- Pág. 25.

(4) De la Madrid Hurtado,Miguel.- El Marco Legislativo para el -- Cambio.- (Tomo I).- Diciembre 1982.-Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.- Impreso en - México, D.F. Por Talleres Gráficos de la Nación.- Mayo de 1983.- Pág.17.

(5) Idem Págs. 39-40.

(6) "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana".- Procuraduría General de la República.- Revista Mexicana de Justicia.- Número Especial.- Septiembre 1980.- México, D.F. Pág. 272.

(7) De la Madrid Hurtado Miguel.- El Marco... Tomo I.- Op. Cit.- Págs. 17-18.

(8) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- (Tomo I).- Editorial Porrúa.- 15a.- 12a. Edición.- México, D.F. 1983.- Págs. 461-462.

(9) De Pina, Rafael.- Diccionario de Derecho.- Editorial Porrúa, S.A.- 11a. Edición.- México, 1983.- Pág.281

(10) Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- 15a.Edición.-México 1983.-Pág.703

(11) Diccionario Jurídico Mexicano.-(Tomo IV (E-H).- Instituto de Investigaciones Jurídicas.-UNAM.-Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.-Pág.260

(12) Hamdan Amad, Fauzi.-Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Revista de Investigaciones Jurídicas.-Escuela Libre de Derecho.- Año 7.-Número 7.-México, 1983.-Págs.241-242

(13) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo...Op.Cit.-Pág.-242

(14) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-(Comentada).-UNAM.-Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas.- 1a. Edición.- México, 1985.-Pág.262

(15) Arteaga Nava,Elisur.-El Nuevo Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Revista de Investigaciones Jurídicas.-Escuela Libre de Derecho.-Año 6.-Número 6.-2a.Parte.-México, 1982.-Pág.338.-Cfr.

(16) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo...Op.Cit.-Pág. 462

(17) Idem Pág.462

(18) De la Madrid Hurtado, Miguel.-El Marco...Tomo I.-Op.Cit.--- Pág.123

(19) Orozco Henríquez,José de Jesús.-Régimen Constitucional de-- Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Instituto de Investigaciones jurídicas.-UNAM.-Editorial Manuel Porrúa,S.A.-México 1984.-Págs.109-209

(20) Hamdan Amad, Fauzi.-Notas sobre...Op.Cit.Págs 237 y 238

(21) Orozco Henríquez, José de Jesús.- "Régimen Constitucional..." Op. Cit.- Pág, 117.

(22) Fix Zamudio, Héctor.- "La responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado".- Las Responsabilidad de los Servidores Públicos.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- U.N.A.M.- Serie G.- Estudios Doctrinales.- Número 88.- Editorial Manuel Porrúa, S. A.-- México 1984.- Página 66, cfr.

(23) Serra Rojas, Andres.- Derecho Administrativo .- Tomo I. Op. Cit. Pág. 461.

(24) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S. A.- 25a. Edición.- México 1986.- Pág. 140.

(25) Estrada Sámano, José Antonio.- Algunas referencias sobre responsabilidades de los funcionarios y empleados - públicos, de empresas paraestatales y del Estado a la - Ley del Régimen de Derecho en México.- Revista de Investigaciones Jurídicas.- Escuela Libre de Derecho.- Año 7 Número 7.- México 1982.- Págs. 190-191.

(26) FIX ZAMUDIO, HECTOR.- La Responsabilidad de los Servidores... Op. Cit.- Pág. 59.

(27) De la Madrid Hurtado, Miguel.- Cien Días de la Crisis.- Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.- Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación.- México, D. F.- a. Edición, Mayo 1983.- Pág. 84.

(28) Escriche, Joaquín.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.- Librería e Impreta de Ch. Bouret.-- México, 1888.

(29) De Pina, Rafael.- Diccionario de Derecho.- Op. Cit.- -- Pág. 435.

(30) De la Madrid Hurtado Miguel.- Cien Días contra...- Op. - Cit.- Pág. 468.

(31) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Ob. Cit.- Pág. 468.

(32) Idem Pág. 468.

(33) Sánchez Medal, Ramón.- La Responsabilidad Civil por los Actos Ilícitos de los Funcionarios Públicos.- Revista de Investigaciones Científicas.- Escuela Libre de Derecho.- Año 9.- Número 9.- México 1985.- Págs. 373-373.

(34) Idem Pág. 377.

(35) González de la Vega, René.- El Régimen Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.- José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadez (Coordinadores).- Editorial Porrúa.- 1a. Edición.- México 1983.- Pág. 411.

(36) Enciclopedia Jurídica Española.- Francisco Seix Editor.- Barcelona 1910.- Tomo 27.- Págs. 413-414.

(37) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Op. Cit. Pág.-- 141.

(38) Orozco Henríquez, José de Jesús.- Régimen Constitucio-- nal...- Op. Cit.- Pág. 114.

(39) Hamdan Amad, Fauzi.- Notas Sobre...- Op. Cit.- Pág. 242.

(40) De la Madrid Hurtado, Miguel.- El Marco...- Tomo I.- Op. Cit.- Pág. 205.

(41) Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española.- Tomo I.- Editorial Espasa.- Calpe, S. A.- 20a.- Edición.- Madrid, España.- 1974.- Pág. 109.

(42) Idem Pág. 85.

(43) Idem, Tomo II.- Pág. 1279.

(44) Idem, Tomo I.- Pág. 487.

(45) De Pina, Rafael.- Diccionario de...-Op. Cit. Pág. 234.

(46) Acosta Romero, Miguel.- Teoría General...- Op. Cit.- Págs. 101-104.

(47) Hamdan Amad, Fauzi.- Notas Sobre...- Op. Cit.- Págs. 249-250.

(48) Idem Pág. 250.

(49) "México a través de sus Informes Presidenciales".- La Administración Pública.- Secretaría de la Presidencia.- México 1976.- Volúmen 5.- Tomo 2.- Págs. 390-391.

(50) Idem Págs. 413-404.

(51) De la Madrid Hurtado, Miguel.- El Marco Legislativo... -- Tomo I.- Op. Cit.- pág. 127.

(52) De la Madrid Hurtado, Miguel.- El Marco Legislativo... -- Op. Cit.- págs. 124-125.

(53) Idem pág. 124.

(54) Idem pág. 203.

(55) Idem pág. 204 y 258.

(56) Idem pág. 205.

(57) Idem pág. 217.

(58) Idem pág. 255.

(59) Idem pág. 196.

(60) Idem pág. 203 y 258.

(61) Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.-- Editorial Porrúa, S. A.- 17a. Edición.- México 1980.- Pág. 334.

(62) Arteaga Nava, Elisur.- El Nuevo Sistema de... Op. Cit. -- Págs. 345 y 346.

(63) De la Madrid Hurtado, Miguel.- Cien Días... Op. Cit. Pág. 64.

(64) De Ibarrola, Eduardo.- Análisis de las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982".- Revista de Investigaciones Jurídicas.- 2a. parte.- Escuela Libre de Derecho.- Año 6.-Número 6.- México 1980.- Pág. 392.

(65) Faya Viesca, Jacinto.- Administración Pública Federal.-- Editorial Porrúa, S. A.- 2a. Edición (Actualizada).- México 1983.- Págs. 372-384.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL — TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.- Editorial Porrúa, S. A.- 15a.- Edición.- México 1983.

ARTEAGA NAVA, ELISUR — EL NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD - DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- Revista de Investigaciones Jurídicas.- Escuela Libre de Derecho.- Año 6.- Número 6.- Segunda Parte.- México 1982

BARRAGAN, JOSE — ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN - MEXICANO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.-- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.- Editorial Manuel Porrúa, - S. A.- México 1984.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- (Comentada).- UNAM Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas.- 1a. Edición.- México 1985.

DE IBARROLA, EDUARDO — ANALISIS DE LAS REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA - FEDERAL.- publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.- Revista de Investigaciones Jurídicas.- 2a. parte.- Escuela - Libre de Derecho.- Año 6.- Número 6.- México, 1980.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL — EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO.- (Tomos II y III).- Diciembre 1982.- - Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. Impreso en México, D. F. por Talleres Gráficos de la Nación.- Mayo de 1983.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL — CIEN DIAS CONTRA LA CRISIS.- Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.- Impreso en Talleres Gráficos de la Nación.- México, D.F.- Primera Edición.- Marzo de 1983.

DE PINA, RAFAEL — DICCIONARIO DE DERECHO.- Editorial Porrúa, S. A.- 11a. Edición.- México - 1983.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.- Tomo I.- Editorial Espasa Lalpe, S. A.- 20a. Edición.- Madrid, España, 1974.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.- Tomo IV (E-H).- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM.- Editorial Porrúa, S. A.- México 1983.

EL GOBIERNO MEXICANO.- Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.- Diciembre de 1982.- Número 1.

ENCICLOPEDIA JURIDICA ESPAÑOLA.- Tomo 27.- Francisco Seix Editor.- Barcelona 1910.

ESCRICHE, JOAQUIN — DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.- Librería e Imprenta de Ch. Bouret.- México 1978.

ESTRADA SAMANO, JOSE ANTONIO — ALGUNAS REFERENCIAS SOBRE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS, DE EMPRESAS PARAESTATALES Y DEL ESTADO, A LA LEY DE REGIMEN DE DERECHO EN MEXICO.- Revista de Investigaciones Jurídicas.- Escuela Libre de Derecho.- Año 7.- Núm. 7.- México, 1982

FIX ZAMUDIO, HECTOR — LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO.- La responsabilidad de los servidores públicos.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM.- Serie G.- Estudios Doctrinales, Núm.88.- Editorial Manuel Porrúa, S.A.- México 1984

FRAGA, GABINO — DERECHO ADMINISTRATIVO.- Editorial Porrúa, S.A.- 25a Edición.- México, 1986.

FAYA VIESCA, JACINTO — ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- Editorial Porrúa, S.A.- 2a Edición (actualizada).- México, 1983.

GONZALEZ DE LA VEGA, RENE — EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.- José Francisco Ruíz Massien y Diego Valadez (Coordinadores).- Editorial Porrúa, S.A.- 1a. Edición.- México 1983.

HAMDAN AMAD, FAUZI — NOTAS SOBRE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- Revista de Investigaciones Jurídicas .- Escuela Libre de Derecho.- Año 7.- Núm.7.- México, 1983.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y LA LEGISLACION MEXICANA.- Procuraduría General de la República.- Revista Mexicana de Justicia.- Núm. Especial.- México, Septiembre de 1980.

. . . . . .

MEXICO ATRAVES DE SUS INFORMES PRESIDENCIALES.- Volúmen 5.- Tomo 2.- La Administración Pública.- Secretaría de la Presidencia.- México, 1976.

. . . . . .

OROZCO HENRIQUEZ, JOSE LUIS — REGIMEN CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- Las responsabilidades de los Servidores Públicos.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM.- Editorial Manuel Porrúa, S.A.- México,1984.

. . . . . .

SANCHEZ MEDAL, RAMON — LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR LOS ACTOS ILICITOS DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.- Revista de Investigaciones Jurídicas.- Escuela Libre de Derecho.- Año 9.- Núm. 9.- México 1985.

. . . . . .

SERRA ROJAS, ANDRES — DERECHO ADMINISTRATIVO.- (Tomo I).- Editorial Porrúa, S.A.- 12a Edición.- México, D.F.1983

TENA RAMIREZ, FELIPE — DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.- Editorial Porrúa, S.A.- 17a. Edición.- México, 1980.

. . . . . .

L E G I S L A C I O N

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
- LEY DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL
- LEY DE DEPURACION DE CREDITOS DE 1941
- LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS CAUSADOS