

121
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL ESTADO DE DERECHO”

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

ARNULFO CABALLERO SALINAS

Director de Tesis:
LIC. AGUSTIN MARTINEZ MARTINEZ
Director de Seminario:
LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA

FALLA DE ORIGEN



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.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL

ESTADO DE DERECHO

PAG.

INTRODUCCION.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

- | | |
|--|----|
| a) EPOCA PREHISPANICA: EL DERECHO DE LOS AZTECAS. | 1 |
| b) PERIODO COLONIAL: CONSTITUCIONES Y LEYES ESPAÑOLAS. | 11 |
| c) MEXICO INDEPENDIENTE: EL DERECHO EMANCIPADO. | 20 |

CAPITULO II.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

- | | |
|--|----|
| a) CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814. | 27 |
| b) CONSTITUCION DE 1824. | 37 |
| c) LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836. | 45 |
| d) BASES ORGANICAS DE 1843. | 52 |
| e) CONSTITUCION DE 1857. | 57 |
| f) CONSTITUCION DE 1917. | 64 |

CAPITULO III.- ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE ALGUNAS LEYES DE RESPONSABILIDAD OFICIAL.

- | | |
|------------------------------------|----|
| a) LEYES DE 1870 Y 1896. | 77 |
| b) CODIGOS PENALES DE 1872 Y 1931. | 87 |
| c) LEYES DE 1939 Y 1979 (1980). | 92 |

CAPITULO IV.- EVOLUCION DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL. 103

- | | |
|---------------------------------------|-----|
| a) LA RESPONSABILIDAD POLITICA. | 112 |
| b) LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. | 114 |
| c) LA RESPONSABILIDAD PENAL. | 117 |

CAPITULO V.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL ESTADO DE DERECHO.

- | | |
|--|-----|
| a) LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, GARANTIA DEL ESTADO DE DERECHO; | 121 |
| b) EL ESTADO DE DERECHO, GARANTIA DEL ORDEN SOCIAL. | |

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA .

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

=====

Nos proponemos aquí explorar sobre una cuestión que -- siempre ha interesado, e interesa, a la opinión pública nacional: las responsabilidades de los servidores públicos.

En el año de 1982, tuvieron lugar las reformas al Título IV de nuestra Constitución Política; y también, la expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con este motivo, ilustres juristas mexicanos se dieron a la tarea de examinar valorizar y depurar conceptos que arrancan desde antes de que México iniciara su vida independiente, obra de gran importancia para apreciar la evolución de las instituciones que regulan la materia.

Larga y difícil ha sido la lucha emprendida por el derecho mexicano para persuadir de que el orden jurídico ha de ser observado por todos, y que sus normas se han de aplicar por -- igual sin reparar en condiciones, en aras de la razón jurídica que es la razón de la sociedad.

En este sendero, vienen a descollar antecedentes tales como: la Constitución de Apatzingán de 1814; la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de octubre de 1824; -

las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de 1836; la Constitución Política de la República Mexicana, de 1836; la Constitución Política de la República Mexicana, de febrero de 1857; las reformas al artículo 105 de esta Constitución, de 1874; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917; el Código Penal de 1931; la Ley de Responsabilidades de 1939; la Ley de Responsabilidades de 1980; y ahora, la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En estos antecedentes está el origen de las instituciones jurídicas que hoy hacen posible en nuestro país la libertad, la seguridad y la justicia.

Ya no hay duda, en el derecho mexicano, de que los actos u omisiones de todos los funcionarios federales, en particular los altos funcionarios, son delitos oficiales no sólo los consignados en los Códigos Penales, sino todos aquellos que lesionan un interés público, a juicio de los órganos competentes; y también, que el nuevo artículo 109 constitucional reconoce ya el juicio político para actos u omisiones que no son delitos consignados en dicho Código Penal, ni en otras leyes punitivas ordinarias, precepto que viene a ser reglamentado por la nueva Ley.

Lo mismo la Constitución de 1857, como las reformas de-

1874 y la Constitución de 1917, han incluido a los diputados, para los efectos de su enjuiciamiento político, entre los altos funcionarios de la federación; y por lo que hace a los delitos comunes, les ha concedido un "fuero" que el consenso popular se resiste a seguir justificando.

También existe la resistencia a aceptar que, en tratándose del "manejo indebido de fondos y recursos federales" por parte de las autoridades estatales a que alude el artículo 110 constitucional, sean las legislaturas locales las que resuelvan en definitiva, en los términos de este precepto.

Siempre que entra en vigor una ley, sobre todo una ley tan importante como lo es la que nos proponemos estudiar aquí y que tiene como causa principal el abandono notorio de la conducta que la ciudadanía espera de sus gobernantes, se suscitan situaciones "anormales": y es que todo derecho que se logra mata algo que debe morir, pero que algunos defienden hasta el último aliento: los que viven de lo injusto.

*

* *

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

=====

á) EPOCA PREHISPANICA: El derecho de los aztecas.- No sería arbitrario iniciar la exposición de este tema llamando la atención sobre la cuestión principal hacia la cual se orienta el mismo, esto es, dejar constancia de la autenticidad y virtudes de la obra jurídica de los pueblos indígenas mexicanos.

En multitud de pasajes, cronistas e historiadores relatan el carácter auténtico, justo y eficaz, del sistema de normas conforme al cual se gobernaban los indios de la Nueva España.

Existían, en primer término, normas de Derecho Público, relativas a la Organización Política, y dentro de éstas, reglas sobre prácticas electorales originadas en los usos y costumbres; sobre la Organización Judicial, a saber, organización y funcionamiento de los tribunales, elección de los jueces, así como disposiciones en materia de responsabilidad de los mismos; y complementariamente a estas normas sobre organización judicial, las de orden penal que definían los delitos y prescribían las penas respectivas.

Como normas también de derecho público, estaban las de

orden internacional, que determinaban las causas que promovían la guerra, las ceremonias para su declaración, sobre la situación de los prisioneros y las condiciones para negociar la paz, etc.

Contaban, además, con un régimen de Derecho Privado, con normas relativas a la Organización de la Propiedad; sobre la división del trabajo y su reglamentación; leyes en materia de Organización Familiar, con reglas domésticas sobre el matrimonio y el divorcio, la patria potestad y la situación de los hijos; la condición de las personas libres y esclavas; normas sobre la industria y el comercio, etc.

La transgresión a alguna de estas normas, traía inevitablemente aparejada la ejecución de la sanción que le estaba prescrita. Y al efecto, contaban también estos pueblos indígenas con un conjunto de normas de derecho procesal sobre tramitación judicial y ejecución de sentencias.

Entre los mexicanos, refiere Clavijero, las primeras leyes fueron formuladas, según parece, por el cuerpo de la nobleza; pero después fueron los reyes los legisladores de la nación, y que, mientras éste mantuvo dentro de los justos límites su autoridad, celaban la observancia de las que ellos o sus antecesores habían establecido.

Sobre los individuos que en estos pueblos ejercían oficios o funciones públicas, valga recordar que los aztecas estaban organizados por grupos (clases) estratigráficamente dispuestos, en escala jerárquica, conforme a la función que cada individuo desempeñaba en la sociedad, y estaban conectados - sus miembros con los órganos rectores mediante un lazo de dependencia directa respecto de un señor inferior llamado cacique o señor particular; e indirecta, a través de éste, respecto a un señor superior llamado rey o señor universal.

La organización política consistía en un jefe supremo, asistido por algunos altos funcionarios, una asamblea electoral, un consejo, varios jefes locales (caciques) y numerosos señores subordinados a éstos (principales), así como también nobles (tecutli) que regían los señoríos con carácter de delegados y los gobernadores de los barrios (calpulli) que formaban el reino.*

El jefe supremo (huey tlatoani) emperador o rey, era nombrado por una asamblea electoral compuesta por los senadores (o consejeros) y algunos ancianos, soldados y nobles muy principales. (Sahagún)

Le seguía el Cihuacoatl, magistrado supremo considera-

(*) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1973. p. 41 y sigs.

do también como lugarteniente o segundo del rey, nombrado por éste, a quien estaban confiadas altas facultades de diverso orden, como las administrativas, las hacendarias, y en particular las judiciales.

La autoridad del Cihuacoatl era tal, que de las sentencias que pronunciaba, tanto civiles como criminales, no se podía apelar a ningún otro tribunal, ni aún ante el propio rey. No sólo en la Corte (tenoch) sino en todas las cabeceras de provincias importantes había un cihuacoatl. (Clavijero)

En cada uno de los reinos que formaban la triple alianza (México, Texcoco y Tacuba) había tribunales encargados de administrar justicia. A este magistrado supremo (cihuacoatl) correspondía nombrar a los jueces inferiores o subalternos, teniendo además autoridad sobre los recaudadores de rentas o tributos reales establecidos en su distrito, quienes tenían la responsabilidad de rendirle cuentas.

Pecuérdese que los tributos eran principalmente el producto de la guerra y su administración pública era un asunto que implicaba una gran responsabilidad por parte de quien tenía a su cargo esa función, por lo que cualquier inmoralidad comprobada traía aparejada la más grave de las sanciones: alcápixque o recaudador que se excedía en el cobro del tributo

se le trasquilaba y se le destitufaba del cargo. Cuando el delito era grave, el castigo consistía en la aplicación de la pena capital.

Refiere Alva Ixtlilxochitl que Netzahualcoyotl, rey de Texcoco, dividió el reino en cuatro Consejos Supremos para - procurar orden y concierto. Para tales fines, elaboró ochenta leyes, entre las cuales había algunas relativas a sancionar - todo género de delitos.

En el Cuarto Consejo, que era el de Hacienda, se guardaban las leyes que eran convenientes a su organización y administración, en cuanto se refería a la cobranza de tributos - y distribución de los mismos.

Al respecto, tenían pena de muerte el recaudador que - cobraba más de lo que debían pagar los súbditos y vasallos. - Los jueces de estos tribunales no podían, por estarles prohibido, recibir ningún cohecho, ni ser parciales a ninguna de - las partes, so pena de la vida; funcionarios eran estos a los cuales el rey sustentaba o remuneraba conforme a la calidad - de sus servicios y méritos.*

El Cihuacoatl o magistrado supremo tenía a su vez, de-

(*) Alva Ixtlilxochitl, Fernando. Obras Históricas.
UNAM. 1985. p. 101 y sigs.

ciamos, facultad para designar tribunales de inferior jerarquía, que eran los colegiados (tlacatecatl) compuestos de 3 ó 4 jueces o magistrados con competencia para conocer de asuntos civiles y penales.

En los de este último orden, sus fallos o resoluciones eran apelables ante el magistrado supremo; en los del primero, sus sentencias no admitían recurso alguno.

En esta escala descendente, había también jueces inferiores, electos popularmente, con competencia judicial limitada en asuntos civiles y penales de poca importancia, con la responsabilidad a su cargo de informar diariamente al tribunal colegiado sobre el estado que guardaban los negocios en que éstos intervenían. (Clavijero)

Relata Sahagún que para resolver o sentenciar sobre los litigios y pleitos que ocurrían entre la gente popular, se tenía gran cuidado de escoger por jueces a individuos instruidos en el Calmecac, de buenas costumbres, sabios y prudentes, que al propio tiempo no fueran susceptibles a la dádiva o a establecer distinciones entre nobles y plebeyos en tratándose de litigios.

Toda transgresión a la verdad y rectitud de la justicia era severamente sancionada, desde la represión hecha por

los jueces superiores, pasando por la destitución e inhabilitación del oficio en los casos de reincidencia, hasta la ejecución de la orden de pena de muerte en los casos graves.

La demora negligente en los procedimientos judiciales para los cuales estaba prevista una formalidad o un término, era igualmente causa fundada para sancionar al juez infractor.

En los reinos de Acolhuacán, México y Tacuba, la "malversación de fondos", en la que eran susceptibles de incurrir los recaudadores de rentas y funcionarios de hacienda, era penada con la esclavitud; el "peculado", con la pena de muerte y la confiscación de bienes; la "mala interpretación del derecho", se castigaba con la pena de muerte en los casos graves y si se hallaba que algún juez, por favorecer a alguna persona o a algún principal, iba contra la verdad y rectitud de la justicia dictando sentencia injusta contra algún plebeyo o recibía alguna dádiva de los pleitantes, los otros jueces se lo reprendían severamente, y si no se enmendaba, a la tercera vez lo trasquilaban y lo privaban del oficio. (Mendieta)

Clavijero cuenta que los jueces que daban sentencia injusta o no conforme a las leyes, o hacían al rey o al supe-rior relación infiel de alguna causa, o se dejaban corromper con dones, tenían pena de la vida; el que en la guerra hacían

alguna hostilidad al enemigo sin orden de los jefes, o acometían antes de tiempo, o abandonaban la bandera o quebrantaban algún bando publicado en el ejército, morfa degollado.

Las penas capitales —dice— prescritas contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia de los soberanos, tenían enfrenados a los magistrados, y el cuidado que se tenía de suministrarles de cuenta del rey todo lo necesario, los hacía inexcusables.*

Según Las Casas, la "usurpación de funciones: tenía señalada la pena de muerte para quien intentara asumir las funciones del magistrado supremo (cihuacoatl), toda vez que la designación de este oficio correspondía exclusivamente hacerla al rey.**

Cuando el rey llegaba a saber que alguno de los nobles o guerreros, que estando ejerciendo un oficio público, cometía un delito de los que hoy llamaríamos del "orden común", — como el adulterio, el ofensor era condenado a muerte por más nobles y principal que fuese y se le ejecutaba generalmente — en su propia casa. (Sahagún)

(*) Clavijero, Fco. Javier. Historia Antigua de México. Porrúa. México. 1987. p. 550 y sigs.

(**) Las Casas, Bartolomé. Los Indios de México y Nueva España. Porrúa. México. 1987. p. 141 y siga.

Torquemada hace referencia a las primeras normas de --responsabilidad de quienes tenían a su cargo una función pú--blica, y señala que la severidad hacia los empleados desleales era extrema: a los recaudadores de tributos que presentaban malas cuentas se les privaba de la vida, y aún se castigaba a sus parientes como a "parientes traidores"; todo individuo al servicio del reino azteca que conspiraba contra el príncipe o que era culpable de traición, o de cualquier otro delito en contra de la persona del rey, se le condenaba a --muerte con todos sus parientes hasta la cuarta generación; --los individuos que ejerciendo algún oficio público se entregaban a la práctica de la embriaguez, se les privaba del mismo y se le inhabilitaba para readquirir otro en lo sucesivo, además de que ejecutaban en ellos públicamente la pena de ser --trasquilados y derribadas sus casas.

Alonso de Zurita hace mención de jueces especiales que tenían a su cargo la responsabilidad de juzgar a los nobles, aunque aclara que en Texcoco la administración de justicia --era igual en todos los casos, sin exceptuar a la familia real.

En cuanto al procedimiento que se seguía contra quienes burlaban la función pública que tenían a su cargo, la información jurídica sobre esta materia no es del todo completa. Sin embargo, en lo referente a la tramitación judicial de --asuntos penales generales, la persecución de los delitos se --

llevaba a cabo de oficio, y era suficiente para iniciarlo, -
aún el simple rumor público.

No sería arbitrario presumir que este mismo sistema de "acción popular" para acusar fuese el mismo que en algunos casos ponía en movimiento la actuación de los jueces para sancionar a los funcionarios que transgredían las normas establecidas.

El estado de semicivilización de los pueblos indígenas mexicanos; su incipiente y rudimental cultura jurídica; la falta de un derecho estatutario o escrito (su orden normativo tenía como fundamento la interpretación que se hacía de los códigos, sus usos y costumbres), no ha sido impedimento para considerar que estructuraron y practicaron un sistema de derechos y responsabilidades, instituciones jurídicas de materia diversa cuyas nociones corresponden a conceptos perfectamente definidos en nuestro derecho actual.

★

★ ★

b) PERIODO COLONIAL.- Las fuertes y complejas organizaciones políticas dentro de las cuales vivían los aborígenes mexicanos, hizo que los monarcas españoles decretaran el respeto a la vigencia de las primitivas costumbres jurídicas de los mismos.

Y fue por este camino que un nuevo elemento, el representado por los usos y costumbres de los grupos sometidos, vino a influir en la vida del derecho y de las instituciones sociales y económicas de los nuevos territorios conquistados.

Con este motivo, el viejo derecho español (castellano) resultaba inaplicable, por lo que se precisaba de nuevas normas jurídicas capaces de regular y resolver los graves problemas surgidos a impulsos de una nueva realidad siempre cambiante y cada vez más alejada de la Corona.

Así pues, al conjunto de estas nuevas normas se le denominó específicamente "derecho indiano", esto es, la legislación dictada por los monarcas españoles exclusivamente para regir en las Colonias de América, dentro de la que ocupan un lugar preminente las célebres Leyes de Indias, síntesis del derecho hispánico y las costumbres jurídicas aborígenes.*

En la Recopilación de Leyes de Indias se disponía lo -

(*) Burgoa Orihuela, Ignacio. ob. cit. p. 53.

siguiente: se ordenaba y mandaba que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenfan los indios de la Nueva España para su buen gobierno y policfa, y sus usos y costumbres observados y guardados, así también como las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten, y no perjudicando lo que tienen hecho, ni las buenas y justas costumbres y estatutos suyos.*

La Audiencia (segunda) puso en vigor las células reales que prohibfan el excesivo trabajo personal de los naturales, que se les emplease como bestias de carga y que se les obligase a trabajar contra su voluntad y sin retribución y se les concedifa que en sus ciudades y pueblos erigieran alcaldes y regidores para la administración de justicia, conforme a la legislación española.**

Sin embargo, las nuevas exigencias y ambiciones, llevaron a los conquistadores a establecer entre indios y españoles nuevas diferencias y nuevas limitaciones que hizo esfumarse aquella declarada "situación legal".

El indio siguió siendo el siervo por más que en la legislación escrita se le declarara hombre libre y se le dejara abierto el camino de su emancipación y elevación moral por me

(* *) Burgos Orihuela, Ignacio. ob. cit. p.53.

(**) Ibidem. p. 60

dio del trabajo, el estudio y la virtud. (Macedo)

Se empezó a permitir la esclavitud en caso de guerra justa y autorizaron la encomienda, y después, abolida la esclavitud y prohibidos los servicios personales a los encomenderos, establecieron el trabajo obligatorio y ampliaron el régimen de protección imponiendo a los indios una servidumbre personal temporal y sometiénolos a una estrecha tutela de las autoridades.

Quedaba sin efecto, así, lo que en principio parecía ser fuente de deberes y responsabilidades frente a la condición racional de los indios: construyen primero, los conquistadores, un sistema de normas de gobierno que les permitía legitimar todos sus actos, llámenseles declaraciones, instrucciones, cédulas, ordenanzas, acuerdos, etc., en donde se incluyen disposiciones en que supuestamente ellos mismos, con su carácter de autoridad o gobernante, se comprometen y responsabilizan frente a la condición humana de los indios.

Pero luego se da cuenta, el conquistador, que el sistema de normas, el derecho que él mismo ha creado, contraviene sus intereses, pues no le permite disponer y explotar al indígena más allá de ciertos límites.

Para resolver este inconveniente, emite nuevas declara

ciones e instrucciones, expide nuevas cédulas y acuerdos y establece nuevas ordenanzas, lo que le permite que su forma de gobernar siga siendo socialmente legítima y jurídicamente válida, pero quedando sin resolver la cuestión relativa a si se trata de un orden moralmente justo.

Bajo una monarquía absoluta y paternalista, la legislación para las indias se convirtió en un instrumento de una gran minuciosidad reglamentaria por instrucciones de los monarcas españoles, pretendiendo con ello tener en sus manos todos los hilos del gobierno de un modo tan vasto, tan complejo y al propio tiempo tan lejano, tocando todos los aspectos de los deberes, derechos y responsabilidades de los colonos y de los funcionarios encargados de gobernarlos.

Comprendiendo las dificultades que tal propósito planteaba y movidos por la desconfianza en sus propias autoridades coloniales, multiplicaron las instrucciones de gobierno y complicaron extraordinariamente los trámites burocráticos.

A estos fines, real y precisamente, vino a servir la institución del "juicio de residencia", por lo que no fue éste un trasplante exótico arrancado del sistema para el que fue concebido, que no tuviera su razón de ser: significaba la presencia de los intereses del Estado Real en las empresas colonizadoras.

Mediante este recurso, la Corona pretendía conservar cierto nivel de honradez en la administración pública, fiscalizar ampliamente la gestión de sus funcionarios, no sólo al final del cargo, sino en cualquier momento, reforzándolo además con las llamadas "visitas".

A este juicio eran sometidos todos los funcionarios y autoridades novohispanos (virreyes, oidores, gobernadores, intendentes, corregidores, regidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios, fiscales, oficiales de la real hacienda, etc.) cuando se retiraban a la vida privada o cuando cambiaban de función.

Bajo un sistema de acción popular, se reunía e investigaban todas las quejas concretas contra el exfuncionario, - - substanciándose al concluir cada período gubernamental, y durante cuya tramitación dichas autoridades o funcionarios no podían salir del lugar en donde habían ejercido sus funciones, sino que permanecían arraigados (residenciados) en él.

No sólo se examinaba su actuación en el cargo que habían ocupado, sino en relación con todas las quejas que por supuestos o verdaderos agravios formularon los gobernados, para determinar la responsabilidad civil, penal, etc., en que dichos funcionarios hubiesen incurrido.*

(*) Burgoa, Ignacio. ob.cit. p. 65.

Así pues, la institución de la residencia se explicaba en relación con los actos de las autoridades coloniales que infringían los diversos ordenamientos que expedía el Consejo de Indias, que era la autoridad legislativa y administrativa más alta, después del rey.

La competencia del Consejo de Indias se extendía a todas las esferas del gobierno: legislativas, judiciales, financieras, militares, comerciales, etc.

Las Audiencias o Cortes Reales, tenían indiscriminadamente atribuciones administrativas y judiciales. En las de este último orden fungían como tribunales de apelación en el conocimiento de los recursos que se interponían contra jueces inferiores, que eran los Alcaldes Ordinarios y los Corregidores o Alcaldes Mayores. Era un órgano consultivo del virrey con facultades para sustituirlo.

Era responsabilidad del virrey, al finalizar su periodo en el puesto, redactar y transmitir al rey, para informarle e iluminar a su sucesor, un informe detallado o memorial del estado de cosas dentro del virreinato o de los eventos más importantes que habían ocurrido durante su gestión.

La principal verificación sobre el ejercicio arbitra--

..

rio del poder a cargo del virrey o capitán general residía en las Audiencias reales.

El Virrey, como presidente de la Audiencia, no tenía voz ni voto en las determinaciones judiciales, y por ley tenía prohibido inmiscuirse en cuestiones relacionadas con la administración de justicia.

Los virreyes, al designar a funcionarios menores, no podían, sin incurrir en responsabilidad, nombrar a parientes hasta el cuarto grado o a cualquiera de los funcionarios más importantes de alguna provincia.

Los virreyes y las Audiencias tenían prohibido, so pena de incurrir en responsabilidad, destituir a los Corregidores antes del final de su período y sustituirlos con funcionarios de su propia elección; asimismo, permitir la toma de posesión de su cargo a nuevo funcionario antes de que se completara el período de su antecesor.

Todo corregidor tenía el deber de presentar, antes de iniciar sus funciones, un inventario de bienes y sus posesiones. Estaba obligado también a depositar ante la jurisdicción correspondiente, un bono cuyo propósito era garantizar el pago de multas o indemnizaciones que pudieran resultar de un po

sible proceso; y como deberes específicos a la función, supervisar la administración local de justicia y de gobierno, e informar de su inspección a la Audiencia.

Todo Corregidor tenía prohibido, bajo penas severas, celebrar negocios particulares durante el ejercicio de su cargo, así como aceptar regalos de cualquier naturaleza o servicios personales de indios o españoles.

Los Gobernadores de provincias, líder político y legislador, proclives a enriquecerse extralegalmente mediante la explotación de los indios, con servicios personales no remunerados y tributos legales excesivos, eran requeridos para que antes de entrar a cumplir con los deberes de su función, presentasen ante el Consejo de Indias o ante la Audiencia un inventario de sus bienes y patrimonio.

La "visita", que pretendía también asegurar una administración legal, eficiente y honesta, y que podía ocurrir en cualquier momento durante el período de incumbencia del funcionario, no sólo servía para exponer acciones ilegales de los funcionarios coloniales, sino también de desalentar a embarcarse en actividades y negocios ilícitos.

Los ministros de justicia o funcionarios del tesoro de

los que se habfa descubierto que habfan cometido graves ofensas contra el bienestar público, podfan quedar suspendidos in mediatamente de su puesto, al igual que los funcionarios que impidieran el desempeño de las funciones del visitador.*

El propio visitador era susceptible de quedar sujeto a juicio si se le encontraba culpable de malas prácticas en - - asuntos judiciales, suspendiéndolo en su cargo y privándolo - de la libertad.

Si fuese posible aseverar que el sistema de residencia y visita buscaban supervisar y denunciar una mala función pública y alentar un buen gobierno, serfa muy pertinente tam_ - bién señalar que fue precisamente en consideración a ello que a estas instituciones se les dispensó una generosa acogida -- por los insurgentes mexicanos, autores de la Constitución de Apatzingán.

*

* * *

(*) C.H. Haring.- El Imperio Español en América.- Alianza Editorial Mexicana. México. 1990. p.159 y sigs.

c) MEXICO INDEPENDIENTE.- Son bien conocidas las circunstancias históricas y de toda índole que suscitaron el movimiento independentista de México respecto de España.

El principal punto de interés que este hecho tiene, es el de que, con ese motivo, se origina una crisis de autoridad política que allana el camino para un movimiento popular de indios y mestizos que, encabezado primero por Hidalgo y Allende, es continuado por Morelos y Guerrero hasta sus últimas consecuencias.

Valga recordar aquí que en 1913 el generalísimo Morelos convoca al Primer Congreso de Anáhuac, en Chilpancingo, que debía preparar una constitución política para la nueva nación.

Lo esencial de este hecho político, es que trasciende a todos los demás órdenes de la vida social, especialmente por el significado que ahora va a tener en la vida de los ciudadanos el establecimiento de un orden jurídico con normas que expresamente van a reconocer, y efectivamente proteger, sus derechos fundamentales.

Si bien el juicio de residencia se inserta, con toda plenitud, en la conciencia y sentimientos de la nueva nación.

y en el esfuerzo legislativo reformador de sus nuevas autoridades, fue debido precisamente a que en su espfritu campeaban aquellas virtudes y generosidad cuya ausencia centenaria habfa sido causa de luchas sangrientas interminables.

Sí se le concede el reconocimiento para convertirse en parte integrante del nuevo orden jurfdico nacional, fue debido a que se esperaba que esta instituci3n sirviera no sólo para enjuiciar una mala acci3n pública, sino, y sobre todo, para alentar un buen gobierno, que era, y lo es en nuestros días, propósito social fundamental.

Entre las prevenciones que más destacan para consolidar al juicio de residencia como instituci3n al servicio del sistema de administraci3n de justicia, está la orden que "subsistirán en su vigor y fuerza las residencias de virreyes, presidentes, gobernadores políticos e intendentes corregidores, según el tenor de las leyes".*

Y como una disposici3n complementaria, la de que "ninguno de los comprendidos en esta resoluci3n sea promovido a nuevo empleo, sin que presente ante el tribunal, cabildo o jefe, que debe darle posesi3n, certificado del Consejo o de la-

(*) Ots y Capdequi, José. Ma. El juicio de residencia en la historia del derecho indiano.

Audiencia, en cuyo distrito hubiera servido, acreditando - - haber sido absuelto o no haber tenido cargo en contra, en su anterior empleo".*

Y por este sendero de rectificaciones a preceptos, reforzando su vigencia, es como esta institución acredita su - confiabilidad, por su eficacia, y se adentra en el pensamiento político y jurídico del México independiente.

Así pues, al tenor de las nuevas leyes vigentes, se - mantienen subsistentes, con toda su fuerza, las residencias - de virreyes, presidentes, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes, intendentes corregidores, etc.

Inmediatamente después de promulgada en 1812 la Constitución de Cádiz, es jurada por el pueblo y autoridades de la Nueva España.

En virtud de la Constitución de 1812, España deja de - ser un Estado absolutista para convertirse en una monarquía - constitucional; al rey se le despoja del carácter de soberano ungido por la voluntad divina, para considerarlo como mero depositario del poder estatal, cuyo titular es el pueblo, reduciendo su potestad gubernativa a las funciones administratio-

(*) Ots y Capdequi. ob.cit.

vas y diferenciando claramente éstas de las legislativas y jurisdiccionales, que se confiaron a las Cortes y a los Tribunales respectivamente.*

En la llamada "Colección de los Decretos y Ordenes de las Cortes de España, que se reputan vigentes en la República de los Estados Unidos Mexicanos", se lee lo siguiente:

"Relizada felizmente —dice— la independencia de México por la ocupación de su capital el 27 de septiembre de 1821 y destrucción del gobierno virreinal, si bien quedaron rotos para siempre los vínculos de dependencia con la España, no pudieron ni debieron quedar sin vigor las leyes que arrojaban los deberes y derechos de los que componían esta nueva sociedad; pues que no pudiéndose renovar sino con el transcurso del tiempo y por las autoridades competentes, la repentina --abolición de todas ellas habría sido lo mismo que el establecimiento de una absoluta anarquía, a la sazón que más se necesitaba orden...

...Así es que, a excepción de aquellas leyes que chocaban directamente con el memorable plan de Iguala, y nuevo orden de cosas que él creó, todas las demás que habían emanado de los reyes de España, y de la soberana autoridad que hasta aquel -

(*) Burgoa, Ignacio. ob.cit. p. 72.

día se había reconocido, se acataron y respetaron; los pleitos se decidieron por ellas, y los mexicanos ajustaron a su tenor su vida social".*

Así pues, todo lo relativo a la reorganización sobre administración de justicia, y en particular lo referente a la materia de residencia y responsabilidades, pervivió al decreto de abolición de la obra de las Cortes de Cádiz de Fernando VII de 1814, institución considerada alma de toda legislación indiana en materia de justicia y garantía del nuevo orden, - constitucionalizándose así el juicio de residencia, que se consagra expresamente en el artículo 261, puesto en vigencia por la constitución de 1812:

"TITULO V.- De los Tribunales y de la Administración de justicia en lo civil y en lo criminal.-

CAPITULO I.- De los tribunales.-

Art. 261. Toca a este Supremo Tribunal:

Sexto: Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes".**

(*) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Porrúa. México. 1967.

(**) Tena Ramírez, Felipe. ob.cit. p. 90

Originalmente, el único responsable a las Cortes lo -- era el secretario (ministro) que firmase Órdenes en que se - quebrantasen la Constitución o las leyes. Esa era la única ga rantía de la observancia de la Constitución.

Al producirse la reestructuración de la administración de justicia, con motivos de las nuevas reformas, se concede - razón al imperativo de hacer efectiva la responsabilidad de - todos los funcionarios públicos, empezando por los propios ma gistrados judiciales, con lo cual se está manifestando ya el espíritu o esencia de lo que habría de ser en lo sucesivo el juicio de residencia en los nuevos ordenamientos jurídicos, - ahora bajo la denominación de "juicio de responsabilidad".

El sistema de responsabilidades que es elaborado en - torno a la institución de la residencia en los primeros con gresos mexicanos, tiene esencialmente su punto de partida en lo que se conoce en nuestra historia legislativa como "Colección de Leyes, Decretos y Ordenanza de los Soberanos Congre sos Mexicanos".

La primera provisión que emana de una autoridad mexica na independiente legítimamente constituida (Suprema Junta Pro visional Gubernativa) por virtud de la cual se declara que es tán en vigor las nuevas leyes sobre responsabilidad, competen ..

cia de las Cortes y de la Regencia respectivamente, tiene lugar en el año de 1822:

El Soberano Congreso, ante todo: confirma por ahora to dos los tribunales y justicias establecidos en el imperio, pa ra que continúen administrando justicia según las leyes vigen tes; igualmente, se confirman todas las demás autoridades de cualquier clase que sean.*

Las facultades de la nueva autoridad, es decir, las de la Suprema Junta Provisional Gubernativa, a partir de enton_ ces ocupan el lugar de aquellas que le eran reconocidas a las Cortes por la Constitución de la monarquía española.

Si acaso fuere digno de reiterar que la institución en cuestión fue obra de aquellas Cortes de Cádiz, lo sería sin - duda en consideración a que dicha obra fue el resultado del - quehacer de todos sus diputados y, evidentemente también, de los representantes mexicanos de la Nueva España.

*

* *

(*) Actas del Congreso Constituyente Mexicano.

CAPITULO II

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

=====

a) LA CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1914.- También co-
nocida como el Decreto Constitucional para la Libertad de la
América Mexicana, contiene 242 artículos sancionados el 22 de
octubre de 1814, de los cuales el 150 consigna el llamado - -
"juicio de residencia", para responsabilizar de sus actos a -
los individuos del gobierno.

Es esta una institución que corresponde a la fase vi--
reinal, pero por tratarse de un recurso que respondía a los
sentimientos y necesidades de la nueva nación, fue por ello -
posible que transitase y perdurase en el nuevo derecho bajo -
el nombre de "juicio de responsabilidad".

Veamos en este cuerpo de leyes a la residencia como --
una institución protectora de derechos y del nuevo orden so--
cial.

Conocido su entronque directo con el derecho indiano,-
conviene delinear los principios fundamentales en que se sus-
tenta el estado de derecho y que son la esencia del cuadro ge-
neral de garantías que consagra, ya que precisamente en el -
texto de este documento político se declara y caracteriza a -

la residencia como una institución típicamente protectora de los derechos de la persona, de los principios dogmáticos y de más instituciones en ella recogidas.

Así pues, vemos que en primer término existe un reconocimiento manifiesto y determinado de los derechos fundamentales de la persona en la Constitución o Ley Fundamental.

"La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las sociedades políticas".

Por otro lado, se establece una distribución de poderes y funciones, que respondiendo a las exigencias del momento histórico engendra confiabilidad y reconocimiento como instrumento para realizar justicia.

Asimismo, de la constitución deriva el reconocimiento del principio de supremacía constitucional, o de legalidad de las leyes y demás disposiciones, de acuerdo con su rango y jerarquía.

Y Como punto de particular interés para nuestro estu--
..

dio, destaca la existencia de una institución específica de garantía (órgano de control) que asegura la viabilidad de los derechos reconocidos, evitando sean conculcados y lesionados por cualquier autoridad o poder, obligando a obrar según el derecho de los poderes y autoridades del estado, y haciendo efectiva cualquier clase de responsabilidad de todos los funcionarios públicos.

Tal es el objetivo atribuido a la institución de la residencia en la Constitución de Apatzingán, y al Tribunal Supremo en sus funciones de residencia.

Según se desprende del contenido del artículo 128 de dicha ley fundamental, tanto el supremo gobierno, como el supremo tribunal de justicia y en particular éste último, podrán oponer reparos contra cualquier ley dimanada del Congreso que lesione derechos.

Se advierte aquí el propósito del legislador de reforzar o preservar el principio de constitucionalidad de leyes, ya que además de la facultad específica asignada al supremo tribunal de justicia como órgano de control, se le reconoce también la de vetar leyes que por razones fundadas puedan ser perjudiciales a los intereses de la nación, todo lo cual tiene congruencia con el artículo 27 de la propia constitución ..

sobre garantía social, que supone limitación de los poderes y responsabilidad de los funcionarios públicos y autoridades a través del juicio de residencia o responsabilidad.

El referido precepto declara expresamente: "La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos."*

Para el conocimiento de determinados supuestos de responsabilidad, se crea un tribunal especial y reglamenta un sistema específico, distinto al propio sistema del tribunal supremo de justicia, para hacerla efectiva.

La peculiaridad de tal sistema se explica por el carácter muy general e ilimitado de la responsabilidad en que puede incurrir un funcionario, y conforme al cual todos los funcionarios y autoridades serían "residenciables": unos lo serían en su calidad de miembros del supremo tribunal de justicia; otros como miembros del congreso; otros más, como integrantes del supremo gobierno, etc., responsabilidad que se plantea y resuelve, en última instancia, ante el propio tribunal de justicia en sus funciones de residencia.

(*) Tena Ramírez, Felipe. ob.cit. p. 35.

La facultad del Tribunal Supremo de Justicia para conocer de todos aquellos supuestos de responsabilidad en que se declare haber lugar a formación de causa de los altos magistrados (secretarios y demás) y en que además se le asigna el conocimiento de causa contra todo empleado público está expresamente en el artículo 196.*

Como excepción al principio general de que sólo se incoará expediente de responsabilidad de funcionarios y autoridades (diputados, magistrados, miembros del supremo gobierno, etc.) al finalizar su encargo, y no antes, el artículo 59 disponía que: " Los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de - - ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán - ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales - públicos."

En dichos supuestos de formación de causa, se podía incoar el juicio inmediatamente, a través del supremo gobierno, a instancias del congreso o de cualquier particular.

(*) Capítulo XV.- De las Facultades del Supremo Tribunal de Justicia.

Cuando el supremo congreso, en uso de sus facultades, declaraba que ha lugar a formación de causa contra algún funcionario público, lo mandaba suspender en sus funciones comotal y remitía el expediente al tribunal de residencia para que formase la causa, la sustanciase y sentenciase con arreglo a la ley.*

El trámite de formación de causa y responsabilidad que venimos comentando, había de desencadenar el juicio correspondiente al final del encargo, siquiera fuese para ser declarado el funcionario "sin tachas" para poder ocupar uno nuevo.

Todos los demás empleados públicos, ya fuese al final de su encargo o en cualquier otro tiempo de su ministerio, -- quedaban sujetos al Supremo Tribunal de Justicia, según lo -- disponía el artículo 149.

Sólo y precisamente cuando la ley fija los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos, es factible hablar de la seguridad de los ciudadanos, que es garantía social.

A estos fines esenciales sirve la división de poderes (competencias y funciones), que es garantía de los derechos y al propio tiempo de la constitucionalidad, de la vigencia del

(*) Artículo 228.

orden jurídico, del estado de derecho.

Es menos importante el conocimiento de que una división de poderes pueda ser útil como sistema de distribución de competencias gubernativas o para mejor organizar la división del trabajo administrativo, que aquella cuestión relativa a tener conciencia de que tal división de poderes puede ser, y debe ser, el sustento o garantía del ejercicio de la libertad en general, constitutiva de una forma especial y legítima de resistencia a la opresión y contra la arbitrariedad. Tal es el significado y la trascendencia que campean en el espíritu del artículo 27 de la Constitución de Apatzingán.

Correlativamente a este principio fundamental de responsabilidad, está la descripción que en el propio cuerpo legal se hace de lo que son las garantías en particular que habrán de ser preservadas, a saber: el derecho a no ser condenado sin antes ser oído en un juicio regular, esto es, no ser juzgado ni sentenciado sino después de haber sido oído legalmente (derecho de audiencia); sobre la libertad física, al declarar que sólo las leyes pueden determinar los casos en que puede ser acusado, preso o detenido algún ciudadano (art. 21) y en relación con lo cual se determina que debe la ley reprimir todo rigor que no se contraiga precisamente a asegurar las personas de los acusados (art. 22)

Todo ello en relación con el principio de la inviolabilidad del domicilio (arts. 32 y 33) y estrechamente vinculado al de que todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare lo contrario (art. 30) y en relación, en fin, con el principio contenido en la norma que previene que la ley sólo debe decretar penas muy necesarias y proporcionales a los delitos y útiles a la sociedad (art. 23)*

El principio de igualdad consagrado en la ley, es igualmente esencia y sostén del estado de derecho que la Constitución de Apatzingán se propone establecer, según así se puede interpretar el contenido de los artículos 18 y 19:

"Ley es la expresión de la voluntad general, en orden a la felicidad común; esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional."

"La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se gufe por esta regla común.**

Resumiendo sobre la naturaleza del Tribunal de Residen

(*) Tena Ramírez, Felipe. ob.cit. p. 34.

(**) Idem.

cia, de la propia composición de éste se puede inferir lo que se ha de esperar de la institución en el nuevo estado de derecho, pues lo habrán de integrar jueces elegidos por el Supremo Congreso, entre una masa de individuos nombrados uno por cada provincia por las juntas electorales de éstas, siguiendo el mismo procedimiento y en la misma ocasión en que se eligen a los diputados.*

La institución se proponía, así, someter a toda autoridad arbitraria a los preceptos legales, al imperio de la norma jurídica que es, ante todo, expresión de la voluntad general, la cual está subordinada a otro principio más amplio y alto que es el de la soberanía nacional.

Por todo ello, el juicio de residencia o responsabilidad, se presenta con un doble carácter: el de ser predominantemente un órgano político o instrumento de control de la -- constitucionalidad y de los derechos de las personas, y al -- propio tiempo revestido con facultades jurisdiccionales, un -- especie de tribunal popular en el sentido noble y originario -- del término.

Por lo demás, las dificultades para la afectividad -- práctica de este órgano en relación con los actos de los miem

(*) Capítulo XVII; arts. 212 a 223.

miembros del congreso, no quebranta el mérito de lo que era propósito originario y fundamental: la voluntad firme de "residenciar" a todas las autoridades, a todos los funcionarios y empleados para obligarlos a observar los principios de legalidad y respetar los derechos de las personas.

La existencia del tribunal de residencia, paralelamente y al mismo tiempo que el supremo tribunal de justicia, se explica por la imposibilidad práctica de hacer efectiva la --responsabilidad de aquellos individuos encargados de ejecutar la respecto de los demás empleados públicos, o en general de los individuos revestidos de los más altos poderes.

Finalmente, en congruencia con la idea inscrita en el cuerpo legal constitucional de que la ley fija los límites de los poderes y la responsabilidad de las autoridades y de que por ello mismo constituye una forma legítima de resistencia a la opresión y la arbitrariedad, se reconoce acción a favor de cualquier persona interesada para interponer las acusaciones o querrelas en los juicios de responsabilidad.

Y en este sentido, en la Constitución de Apatzingán se declara: "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.*

* * *

(*) Artículo 37.

b) CONSTITUCION DE 1824.- Habiendo anotado la trascendencia de la constitución de 1812 y demás leyes complementarias en nuestro México independiente y la asimilación de éstas en el cuerpo de leyes de la naciente federación mexicana, revisaremos las características del juicio de responsabilidad en el código fundamental de 1824.

En primer término, es preciso señalar que la Constitución Política de 1824, es el resultado de un Congreso legítimamente convocado y legítimamente instalado para operar como tal, es decir, como "poder constituyente".

La constitución de 1824 le reconocía a la legislación india y demás leyes vigentes en materia de responsabilidad un carácter supletorio: mientras la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, éstas permanecerán en todo su vigor, según declaraba el primer congreso constituyente de 1824:

"El soberano congreso constituyente mexicano confirma por ahora, todos los tribunales y justicias establecidos en el imperio para que continúen administrando justicia, según las leyes vigentes; asimismo, confirma por ahora todas las autoridades, así civiles como militares, de cualquier clase que sean".*

(*). Actas del Congreso Constituyente Mexicano.

Al instaurar el constituyente el nuevo orden constitucional, defiende y protege a éste desde el primer momento mediante las fórmulas del juramento de reconocimiento al propio constituyente, y que viene a encabezar lo que se puede denominar sistema de defensas constitucionales.

Junto al juicio de residencia o responsabilidad, que aparece indirectamente como un sistema de defensa jurisdiccional, están otros elementos que vienen a integrar dicho sistema, como el relativo a las reformas legales; sobre ciertas facultades del poder ejecutivo; atribuciones del consejo de estado; del tribunal especial para hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados, etc.

Sobre la estructura funcional del sistema de responsabilidades en la Constitución de 1824, las notas más importantes son las siguientes:

En cuanto a distribución de competencias, las facultades para conocer de los supuestos de responsabilidad, está, en primer término, la jurisdicción federal, que asume la denominación de "Corte Suprema de Justicia", para conocer:*

De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente

(*) Artículo 123.

dente (arts. 38, 39 y 40); de las causas criminales de los diputados y senadores (arts. 43 y 44); de las de los gobernadores de los estados (arts. 38 y 40); de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la república; de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra; de las ofensas contra la nación; de los empleados de hacienda y justicia; de las infracciones de la constitución y leyes, según se prevenga por ley.

La responsabilidad, en ciertos supuestos, se tipificaba como delitos cualificados por el mismo constituyente, como el de "traición contra la independencia nacional"; "forma establecida de gobierno"; "cohecho"; "soborno"; por "impedidir que las cámaras hagan uso de las facultades que ésta lesatribuye respecto del presidente"; y en general, por cualesquera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos por los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho.*

A la Cámara de Diputados correspondía exclusivamente acusar ante el Senado:**

(*) Artículo 38.

(**) Artículos 39 y 40.

Por lo que hace al Senado, éste era el gran jurí que declaraba si ha lugar a la formación de causa en los casos de acusación de que hablan los artículos 39 y 40, y para tal declaración era necesario el voto unánime de las dos terceras partes de los senadores presentes.

Si se declaraba que ha lugar a formación de causa, quedaba de hecho suspenso de su empleo el acusado y se le ponía a disposición del tribunal competente.

La declaración del Senado en estos casos debería tener efecto sin que interviniese la revisión de la cámara de diputados, ni la sanción del poder ejecutivo.*

La facultad para acusar, que originalmente se reconocía como exclusiva de la Cámara de Diputados, es aceptada también como un derecho de cualquier ciudadano; y asimismo, se incorpora la declaración expresa de que en todos los supuestos los acusados podrán ser juzgados conforme a las leyes con eludido el tiempo de su encargo, nota principal como antecedente histórico de nuestra actual ley de responsabilidades.

En cuanto a la intervención del Congreso General en materia de responsabilidades, tenía únicamente facultades decla

(*) Artículos 50, 51 y 52.

rativas o instructivas, como en la de Apatzingán, salvo respecto de sus propios miembros en lo que resulten responsables en la administración pública, en cuyo caso serían juzgados por el Tribunal del Congreso.*

El Congreso General, tenía asimismo facultades para intervenir en el nombramiento del tribunal que debía conocer de las causas de responsabilidades de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.**

En fin, las facultades del congreso se entendían conferidas para preservar el orden público, proteger la libertad y demás derechos y a fin de hacer efectiva la responsabilidad de los que quebrantasen la Constitución.***

La intervención del Poder Ejecutivo en materia de responsabilidad tenía su origen en el "juramento" que hacía como guardían de la constitucionalidad.

La obligación del poder ejecutivo, con motivo del juramento, y que le era jurídicamente exigible por la vía de la responsabilidad, tenía un doble contenido: ejercer fielmente su cargo de acuerdo con la constitución y demás leyes vigen--

(*) Artículo 40.

(**) Artículo 139.

(***) Artículo 39.

tes y la obligación también de hacer que se guardase fielmente dicho orden constitucional.*

Al propio tiempo, se reconocían en favor del ejecutivo facultades para reformar la ley; vetar las leyes contrarias a la constitución; la facultad reglamentaria; y en particular, facultad para responsabilizar y suspender a los empleados de la federación infractores de sus órdenes; y en general, cuidar que la justicia se administrase pronto y cumplidamente por la corte suprema, tribunales y juzgados de la federación, y de que sus sentencias fuesen ejecutadas según las leyes.**

Así pues, estaban sujetos a juicio de responsabilidad, en primer término, el propio presidente y el vicepresidente, por los delitos enunciados en el artículo 38; al presidente sóloamente se le podía acusar durante su diputación presidencial o un año después, lo cual debía tener lugar siempre ante alguna de las cámaras.

La responsabilidad del ejecutivo, se entendía sin perjuicio de aquella responsabilidad que debiera corresponder a los secretarios del despacho en forma individualizada, ya que se disponía que:

(*) Artículo 101.

(**) Artículos 105, 106 y 110.

Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberfan ir firmados por el secretario del despacho del ramo a que el asunto correspondía, según el reglamento, y sin tal requisito no serfan obedecidos.*

Y asimismo, que los secretarios del despacho serfan responsables de los actos del presidente que autorizasen con su firma contra la constitución, leyes generales y constituciones particulares de los estados.**

De acuerdo con esto último, cuando el presidente incurra en la responsabilidad prevista en los supuestos del artículo 38, lo eran también subsidiariamente los ministros del despacho correspondiente.

Quedaban igualmente sujetos a juicio de responsabilidad, los magistrados del tribunal supremo de justicia; los de más jueces de la federación y las autoridades locales, de acuerdo con el sistema previsto por las constituciones de los estados.

En fin, quedaban sujetos a juicio de responsabilidad todos los demás empleados públicos por infracciones de la

(*) Artículo 118.

(**) Artículo 119.

constitución y leyes generales, en los términos previstos en la ley y en virtud del juramento de "guardar esta constitución".*

Como garantía de lo que habría de ser el estado de derecho, se declaraba en el Acta Constitutiva de 1824:

"La nación está obligada a proteger, por leyes sabias y justas, la libertad civil, la seguridad personal, la propiedad, la igualdad ante la ley y los demás derechos de los individuos".

*

* *

(*) Artículo 163.

c) LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.- Fue imperioso, - después de 1824, que el juicio de responsabilidad subsistiera en aquello que era su propósito fundamental: el sujetar a todas las autoridades de la administración pública a los preceptos del orden jurídico. Más aún, si es aquí donde arranca el sistema de gobierno (federalismo) que estaba llamado a realizar el más alto fin del derecho: la justicia.

Sobra decir, por tanto, que la Constitución de 1824 - era considerada ya la base esencial de todo el sistema político mexicano. Viene al caso recordar aquí aquella declaración de confirmación de autoridades para que continuasen ejerciendo sus funciones con arreglo a las leyes vigentes.

Hasta el año de 1835, no se había realizado ninguna reforma sustancial en materia de responsabilidades. En 1833, el Secretario de Justicia y Asuntos Eclesiásticos, don Miguel Ramos Arizpe, en un documento conocido en nuestra historia constitucional como "Memorias", hace algunas recomendaciones sobre la necesidad y conveniencia de reformas y adecuación de la ley en materia de responsabilidades.

En dicho documento se leen los siguientes pasajes: "se estima de urgencia la expedición de otra ley en que se expresen las penas que deben aplicarse a los funcionarios del po--
..

der ejecutivo en el caso de que sean responsables en el desempeño del ejercicio de su destino, designándose los trámites - que deben seguirse en la sustanciación de este juicio; faltafijar el modo y grados en que deba conocer (la suprema corte) en las causas sobre ofensas contra la nación, y de las infracciones de Constitución y leyes generales.*

Las disposiciones más relevantes en materia de responsabilidad de funcionarios públicos en las Leyes Constitucionales de 1836, están contenidas en la segunda, cuarta y quinta de dichas leyes.

En la Segunda Ley, que alude a la organización del Supremo Poder Conservador", se reconocían en favor de éste facultades para nombrar, el día 10. de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercían jurisdicción alguna, para juzgar a los ministros de la alta corte de justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.

En esta misma ley, se declaraba asimismo que: "este supremo poder no es responsable de sus operaciones más que ante Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.**

(*) Memorias de los años 1833 y 1835.

(**) Artículo 17.

Y que: "si alguno de ellos cometiere algún delito, la causa se hará ante el congreso general, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificará, si ha lugar a formación de causa, y, habiéndolo, seguirá ésta y la fenecerá la suprema corte de justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados".*

En el apartado que habla de las facultades de las cámaras y prerrogativas de sus miembros, se disponía que:

"en los delitos comunes, no se podrá intentar acusa_ - ción criminal contra el presidente de la república, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminar su - presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elec_ ción hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni con_ tra los ministros de la alta corte de justicia y la marcial, - secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados."**

Y como procedimiento a seguir en la comisión de este - tipo de delitos, se prevenía que: "hecha la acusación, declarará la cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de - causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá al

(*) Artículo 18.

(**) Artículo 47.

reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado", - y que en el caso de ser el presidente de la república el acusado, dicha resolución afirmativa sólo requeriría de la confirmación de la otra cámara.*

Cuando se trataba de "delitos oficiales" cometidos por los referidos funcionarios, correspondía a la cámara de diputados, ante la cual debía hacerse la acusación, declarar si ha o no lugar a ésta, y en caso de que fuese en sentido afirmativo, nombraba dos de sus miembros para sostener la acusación ante el senado.

El senado, instruido del proceso, oídos los acusadores y defensores, fallaba sin que pudiera imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo o la de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro.

Pero si del proceso resultaba ser el funcionario, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasaba el proceso al tribunal respectivo para que se obrase según las leyes.**

En esta misma ley se disponía que tanto en la comisión de delitos oficiales, como en la comisión de delitos comunes, la declaración afirmativa en el procedimiento suspendía al --

(*) Artículo 49.

(**) Artículo 48.

acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

La Cuarta Ley, al referirse a las prerrogativas del - presidente de la república, establecía que éste no podría ser acusado criminalmente durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras fungía como presidente, sino en los términos que prescribían los artículos 47 y 48 de la tercera ley constitucional.*

Asimismo, prevenía que no podría ser acusado criminalmente por "delitos políticos" cometidos antes o en la época - de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta; y además, no podría ser procesado, sino previa la de claración de ambas cámaras, en los términos del artículo 49 - de la tercera ley constitucional.**

La responsabilidad de los miembros que integraban el - llamado "Consejo de Gobierno", se determinaba en el sentido - de que los consejeros sólo serían responsables por los dictámenes que dieran contra ley expresa, singularmente si era - - constitucional, o por cohecho o soborno, y cuya responsabilidad sólo podría exigírseles en los términos prescritos en la - tercera ley constitucional.***

(*) Artículo 15, III.

(**) Artículo 15, IV y V.

(***) Artículo 26.

Como atribuciones y deberes de los ministros encargados del despacho que auxilian al poder ejecutivo en la administración pública, están la de autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, en que él estuviere conforme, y versaren sobre asuntos propios de su ministerio, y la de que "cada ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su ministerio, y de los actos del presidente que autorice con su firma y sean contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales."*

La Quinta Ley, en su apartado sobre el Poder Judicial, prevenía en materia de responsabilidad que los individuos de la corte suprema de justicia, no podían ser juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales, sino del modo y por el tribunal establecido en la tercera ley constitucional.

Y como atribuciones de la corte suprema de justicia, estaban las de conocer de los negocios civiles y causas criminales contra los miembros del "supremo poder conservador", -- así como las causas criminales contra el presidente de la república, diputados y senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos y, por último, conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de

(*) Artículo 32.

de los tribunales superiores de los departamentos (estados).

*

*

*

d) BASIS ORGANICAS DE 1843.- En el título sexto de este cuerpo de leyes, que alude al Poder Judicial, se determinaba que serían atribuciones de la corte suprema de justicia conocer, en todas las instancias, de las causas criminales que se promoviesen contra funcionarios públicos, a quienes el congreso o las cámaras declarasen con lugar a formación de causa, y de las civiles.*

Asimismo, conocer de los juicios de responsabilidad de los magistrados superiores de los Departamentos, así como de los que debieran instruirse contra los subalternos inmediatos de la suprema corte por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos.**

Además, se le reconocía la facultad para conocer de las tradicionalmente llamados "recursos de nulidad e injusticia notoria y los de fuerza".***

Al llamado "Tribunal Especial", correspondía conocer de los juicios de responsabilidad promovidos contra los individuos de la suprema corte de justicia, según el contenido del artículo 121.

(*) Artículo 118.

(**) Idem.

(***) Idem.

A la Cámara de Diputados, competía declarar si ha lugar o no a la formación de causa en relación con la responsabilidad de sus miembros, así como en relación con la de los ministros de la suprema corte y corte marcial, la de los secretarios, consejeros y gobernadores.*

Al Senado competía intervenir y declarar la formación de causa en relación con la responsabilidad de sus miembros, así como en relación con los supuestos del párrafo anterior, ya que dicha facultad se atribuía indistintamente a ambas cámaras.

A ambas cámaras (diputados y senadores) correspondía intervenir cuando se trataba de resolver sobre la responsabilidad de todos los ministros (de la corte suprema de justicia), la de toda la corte suprema o corte marcial, así como la del presidente de la república.

Ambas cámaras tenían atribuciones, además, para reprobar los decretos de los poderes locales que fuesen contrarios a la constitución y demás leyes generales.

El Poder Ejecutivo, contaba con atribuciones diversas en materia de responsabilidad: en primer término, correspon

(*) Artículos 76 y 77.

dfa a éste hacer guardar la constitución y demás leyes generales (artículo 86); se le reconocía la tradicional facultad reglamentaria en materia de administración de justicia, con amplios poderes para una estrecha vigilancia sobre la actuación de los secretarios del ramo y facultad para aplicar las sanciones previstas a los empleados de gobierno y hacienda - en los supuestos de infracciones a las órdenes del ejecutivo, teniendo además, facultad para ponerlos a disposición del juez competente.*

En general, el poder ejecutivo tenía facultades para procurar que la administración de justicia se administrase - pronta y cumplidamente, y en su caso, hacer efectiva la responsabilidad de los jueces.**

Y para fines de salvaguardar el orden constitucional, el ejecutivo tenía la facultad para hacer uso del "veto".

Como prerrogativa del ejecutivo en materia de responsabilidad, se disponía que éste no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida.***

(*) Artículos 86 y 87.

(**) Idem.

(***) Artículo 90.

Y en la comisión de delitos comunes, no podía ser acusado, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

En los casos de acusación por la comisión de delitos oficiales (traición contra la independencia nacional y forma establecida de gobierno) contra todo el ministerio o contra toda la corte suprema de justicia o marcial, las dos cámaras reunidas formaban jurado para resolver.*

A los ministros del ramo, dependientes del ejecutivo, se les imputaba responsabilidad por los actos del presidente que autorizasen con sus firmas contra la constitución y leyes generales, así como las resoluciones que se tomaban en junta de ministros, los que las acordaban, y en todo caso lo era el ministro que las autorizaba.**

Los miembros (consejeros) del "Consejo de Gobierno", se les consideraba responsables de los dictámenes que diesen contra la constitución y leyes.

En fin, en las Bases Orgánicas de 1843, se reconocía "acción popular" en función de la responsabilidad prescrita para todos los funcionarios referidos, y en particular, el -

(*) Artículo 78.

(**) Artículo 100.

derecho de resistencia consagrado en el artículo 96 y en congruencia con la fórmula del juramento a que hacía referencia el artículo 201.

Todos los negocios de gobierno se habrían de girar -- precisamente por el ministro a cuyo ramo perteneciera, sin que un ministro pudiera autorizar los que correspondieran a otro. Las órdenes que se expidieran contra esta disposición y las del presidente que no aparecieran con la debida autorización, no serían obedecidas ni cumplidas.*

*

* *

(*) Artículo 96.

e) CONSTITUCION DE 1857.- En los debates del Congreso Constituyente de 1857, don Francisco Zarco proponfa por primera ocasión la elaboración de una ley orgánica en que se determinase cuáles habfan de ser las penas que se impondrían a los que abusaban del poder, a los que infringfan la constitución, a los que robaban al país.

Y recomendaba que se formase un jurado en el seno del congreso general, y que la Corte Suprema actuase como jurado de sentencia, limitándose a aplicar la pena.*

En este cuerpo de leyes no se encontraba, pues, ningún precepto que impusiera al congreso la obligación de expedir una ley que tuviese por objeto "tipificar" los delitos que se han dado en llamar "oficiales", cometidos por los funcionarios públicos.

No obstante, determinaba que los funcionarios de la federación eran responsables de los delitos "comunes" que cometiesen durante el desempeño de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones ("oficiales") en que incurriesen con motivo del ejercicio de dicho encargo.

Por tal virtud, dichos altos funcionarios, una vez de

(*) Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Constituyente: -- 1856-57, sesión del 3 de diciembre 1856, p. 801.

saforados, quedaban sin más a disposición de los jueces competentes para ser sometidos al proceso respectivo; y ello en virtud de que no existía hasta entonces el precepto que dá facultades al ministerio público para ejercitar en tales supuestos la acción penal, a la manera como lo determina el artículo 21 de la constitución de 1917.

En 1870, se enumeraron por primera vez los denominados "delitos oficiales", por los cuales deberfan responder los altos funcionarios de la federación y a los cuales se refería el artículo 103 constitucional: diputados, senadores, secretarios del despacho e individuos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a la responsabilidad de los Gobernadores y el Presidente de la República, se establecía que los primeros serfan responsables de violaciones de la constitución y leyes federales; en tanto que el segundo lo serfa por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Lo anotado aquí, permite aseverar que el más importante antecedente de los artículos 108 y siguientes de nuestra constitución vigente son los preceptos contenidos en el Tftu

lo Cuarto de la Carta Fundamental de 1857.

Según las reformas de 1874, el artículo 103 de esta - constitución, los senadores, los diputados, los individuos - de la suprema corte de justicia y los secretarios del despacho, serían responsables por los delitos comunes que cometían durante el tiempo de su encargo; y asimismo, por los delitos, faltas u omisiones en que incurriesen con motivo del ejercicio de ese mismo encargo.

La responsabilidad de los Gobernadores de los estados y el Presidente de la República, se establecía en los términos que han quedado anotados en párrafos anteriores.

En la parte segunda de este precepto, se disponía que no gozarían de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurriesen con motivo del desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubiesen aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrutaba de aquel fuero.

Lo mismo sucedía con respecto a los delitos comunes - que cometiesen durante el desempeño del mismo empleo, cargo o comisión. Y para que la causa pudiera iniciarse cuando el -

alto funcionario volviese a ejercer sus funciones propias, - debería proceder en los términos del artículo 104 constitu- cional.

De acuerdo con este precepto, si el delito era común, el congreso erigido en gran jurado declararfa, a mayoría absoluta de votos, si se procederfa o no contra el acusado. En caso negativo, no habrfa lugar a ningún procedimiento ulte- rior. En el afirmativo, el acusado quedaba por el mismo he- cho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribu- nales comunes.

El Código Penal de 1870, decretaba la destitución del empleo y el pago de una multa, contra todo juez o magistrado que por causa de delitos comunes procediera contra tales fun- cionarios, sin que precediera la declaración afirmativa a - que alude el citado precepto.*

Al parecer, la razón que justificaba esta disposición era la de que hubiera sido muy peligroso para el orden públ- ico y para las instituciones, que los jueces pudieran ordenar la aprehensión y sujeción a enjuiciamiento penal del Presi- dente, Diputados, Senadores y Magistrados de la Corte Supre- ma en vista de una simple acusación, pudiendo producir un -

(*) Artículo 1043.

efecto de dejar acéfala la presidencia de la república, o -- sin quorum los cuerpos legislativos y el judicial.

De acuerdo con las reformas de 1874, con motivo de haberse establecido el sistema bicamaral, de los delitos "oficiales" conocerían la cámara de diputados como jurado de acusación y la de senadores como jurado de sentencia.

Al jurado de acusación correspondería declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable.

Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaba en el ejercicio de su encargo. Si era condenatoria, quedaba inmediatamente separado de su encargo, y era puesto a disposición de la cámara de senadores, que erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procedía a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designaba.*

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia de indulto.**

En virtud de la facultad del ejecutivo para conceder-

(*) Artículo 105.

(**) Artículo 106.

indultos, con la mayor facilidad podía hacer ilusorio el objeto y efectos del juicio político, particularmente si se -- trataba de actos que se hubiesen ejecutado por orden del pro pio ejecutivo.

Y teniendo los funcionarios la esperanza de ser indul tados en caso de delitos oficiales, era comprensible que no- habrfa freno para la corrupción y los abusos; de ahí la ra- zón de tal limitación y que la ley secundaria declarase irre vocables los veredictos de acusación y de sentencia.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, só lo podía exigirse durante el período en que el funcionario - ejerciera su encargo y un año después.*

De la misma manera que el derecho común establece la- prescripción de las penas y los delitos, el citado precepto- lo hacía en relación con los delitos y faltas oficiales.

Finalmente, se establecfa que en demandas de orden ci vil, no habrfa fuero, ni inmunidad para ningún funcionario - público.**

En esta evolución, tiene interés señalar que los lla-

(*) Artículo 107.

(**) Artículo 108.

mados delitos "comunes", se entienden en principio en contraposición de los denominados delitos "oficiales", y no en contraposición de los delitos "del orden común" y "del orden federal".

En el Código Penal de 1872, precisamente, se recoge - esta distinción que marca la constitución de 1857, entre delitos comunes, que comprende tanto a los delitos del orden común, como los del orden federal, y a los delitos "oficiales", que por primera vez se enumeran en la Ley de 1870.

Reorganizada la República, vigente nuevamente la Constitución de 1857, con fecha 3 de noviembre de 1870 se publica en el Diario Oficial, por el presidente Juárez, el "Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios".

*

* *

f) CONSTITUCION DE 1917.- Nuestro Código Fundamental, siguiendo la idea que se inicia en la Constitución de 1857, divide los delitos que pueden cometer los funcionarios públicos en dos categorías: "del orden común" -actos u omisiones que sancionan las leyes penales- y los "oficiales", es decir, aquellos en que pueden incurrir con motivo del desempeño de sus cargos.

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

Respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios públicos a los jueces del orden común, como a cualquier otro ciudadano.

Sin embargo, a fin de "poner a cubierto" a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de las dependencias, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse antes -

una declaratoria por la Cámara de Diputados.*

Tal declaración, implica la práctica necesaria de lo que en la materia se ha llamado "desafuero", y que consiste en suspender o separar de su puesto al funcionario hasta tanto el juez común competente resuelva sobre su culpabilidad, lo cual no significa que con ello se esté prejuzgando - si el acusado cometió o no el delito que se le imputa.

Los principios de "igualdad ante la ley", "responsabilidad de todos los funcionarios", así como los relativos al procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva, - que consagra la constitución vigente, tienen su origen en diversos preceptos contenidos en el título cuarto de la constitución del 57, algunos de los cuales se presentan casi en forma íntegra como proyecto en el congreso de 17.

Conforme el artículo 108 (103 de 57), los senadores y diputados al congreso de la unión, los magistrados de la suprema corte de justicia de la nación, los secretarios del despacho y el procurador general de la república, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran con motivo del ejercicio de ese mismo encargo.

(*) Mexicano: esta es tu constitución.- Cámara de Diputados. 1982. pág. 207.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la constitución y leyes federales.

El presidente de la república, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.*

El texto original de este precepto, habfa seguido básicamente lo dispuesto por la constitución de 57, sobre todo las reformas de 1874, y que en su conjunto se reforma casi integralmente en el año de 1982, en que se establece un régimen más completo sobre responsabilidad de funcionarios públicos, sin variar no obstante en lo esencial.

Con motivo de dichas reformas, se instituye una novedad terminológica: la expresión "responsabilidades de los -- funcionarios públicos" se sustituye por la de "responsabilidades de los servidores públicos", queriéndose hacer referencia con esta última denominación -se dice en la exposición de motivos- a lo que ha de ser la esencia y verdadera naturaleza de la función pública, que es función para el interés de la sociedad.

(*) Texto original.

La Constitución de 1857, consideraba como individuos-sujetos a responsabilidad sólo a los "altos funcionarios" -- (presidente de la república, senadores y diputados al congreso de la unión, ministros de la suprema corte, secretarios - del despacho, procurador general de la república, gobernadores y diputados locales), y el artículo 111 de dicha constitución encomendaba al congreso de la unión la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación y del distrito federal.

El texto reformado, comprende también 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.

Y así, invocando el principio de igualdad ante la ley, se inscribe la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, "independientemente de su jerarquía, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión".*

De conformidad con las reformas al título cuarto constitucional, los magistrados de los tribunales superiores de

(*) Exposición de motivos.

justicia locales, quedan considerados también sujetos a los supuestos delictivos previstos por dicho título cuarto, toda vez que el artículo 108 dispone que "serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes federales".

Se omite, sin embargo, hacer esa misma consideración en forma expresa respecto de los presidentes municipales y demás autoridades de los ayuntamientos.

En todo caso, se podría estar a lo dispuesto por el artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde se declara que, además de todos los individuos a que se refiere el artículo 108 constitucional, son sujetos de las responsabilidades previstas en el título cuarto constitucional, "todas aquellas personas manejen o apliquen recursos económicos federales".

Sin embargo, se ha dicho que dentro de esta idea general pudieran quedar comprendidos muchos otros sujetos, además de las autoridades municipales, que no pertenecen a la administración pública, por lo que es necesario que se precise el alcance de la misma.

Las prerrogativas del presidente de la república siguen siendo las mismas: durante el tiempo de su encargo, és-

te sólo podrá ser acusado por "traición a la patria y delitos graves del orden común", a quien sólo habrá lugar a acusarlo ante la cámara de senadores, en los términos del artículo 110 constitucional, y en cuyo supuesto dicha cámara resolverá con base en la legislación penal vigente aplicable.*

Tiene interés señalar que ni en el título cuarto constitucional, ni en ninguna ley secundaria relativa a la materia, se ha precisado hasta el momento qué es lo que se ha de entender por "delitos graves del orden común", no obstante que en la doctrina se ha señalado este imperativo.

Se ha enseñado académicamente que serían aquellos en los que el individuo no obtiene los beneficios del artículo 20 constitucional; o aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte, según el artículo 22 constitucional; o aquellos que sean determinados por la constitución o alguna ley; o bien, que es atribución del congreso de la unión proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido.

No existe ninguna disposición jurídica que ofrezca una definición de tal acto, ni alguna que haga una enumeración de supuestos -actos u omisiones- que tengan esa cali-

(*) Artículos 108 y 111.

dad.

Por otra parte, las prevenciones contenidas en el artículo 108 constitucional, no están consagrando la impunidad del presidente de la república, pues más bien están estableciendo la inmunidad temporal del mismo, durante el período de su encargo, a fin de preservar la marcha normal de sus funciones.

Pero una vez fenecido dicho término, es posible desde luego procederse en su contra ante los tribunales correspondientes por cualquier delito que se haya cometido.

La única "inmunidad absoluta" propiamente dicha es -- aquella prevista en nuestro régimen constitucional y se concreta a las opiniones que manifiesten diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, pero son igualmente responsables de cualquier otra conducta delictiva, previa declaración de procedencia que en este sentido haga la cámara de diputados.*

Como complemento a la facultad concedida al presidente de la república para designar libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la república, je

(*) Artículo 61 y 111.

fe del departamento del distrito federal, etc., está la de - poder removerlos libremente, y a los demás empleados de la - unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de - otro modo en la constitución o en las leyes.*

En cuanto al procedimiento, para la aplicación de san - ciones, se desarrolla en forma autónoma según el tipo de res - p - onsabilidad de que se trate, bajo la estricta observancia - del principio constitucional de que "no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza" (artículo 25 constitucional) con la salvedad de que se pue-- dan aplicar dos o más sanciones cuando con la misma conducta se incurra en más de un tipo de responsabilidad (penal, admi - nistrativa, etc.).

Como un reconocimiento de acción popular para denun-- ciar los delitos comunes y oficiales cometidos por los altos funcionarios de la federación, se establece que cualquier -- ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formu - lar denuncia ante la cámara de diputados del congreso de la - unión en relación con las conductas delictivas previstas en - el texto constitucional.**

La procedencia del "juicio político" tiene lugar cuan

(* *) Artículo 89.

(**) Artículo 111.

do los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho, - causales que se especifican en la ley reglamentaria del títu lo cuarto constitucional*.

En todo caso, se habrá de observar el principio constitucional de que la manifestación de las ideas no será obje to de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, - provoquen algún delito, o perturbe el orden público, y el de que los diputados y senadores son inviolables por las opinio nes que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y que ja- más podrán ser reconvenidos por ellas.**

En términos generales, la responsabilidad política es aquella que puede ser atribuida a un servidor público de alta jerarquía, como consecuencia de un juicio político que le ha sido practicado, en virtud de presuntas infracciones graves de orden político, sin perjuicio de las sanciones que le puedan corresponder por incurrir con la misma conducta en - responsabilidades de otro tipo previstas en la legislación - respectiva.

(*) Artículos 109 const. y 7o. ley fed. de resp.

(**) Artículos 60. y 61 constitucionales.

En el primer caso, la sanción se concreta a la destitución e inhabilitación para ocupar otro cargo del servidor público políticamente responsable; en el segundo, una vez removido de dicho cargo, la presunta responsabilidad penal será sustanciada ante los tribunales ordinarios, previa declaración de procedencia hecha por la cámara de diputados.*

La responsabilidad penal de los servidores públicos - por la comisión de delitos, se persigue y sanciona en los términos de la legislación penal respectiva, ya sea esta de orden común o federal. En tal virtud, quedan sin efecto las funciones del llamado "jurado popular", que se encontraban previstas para los casos de los "delitos oficiales".

La responsabilidad administrativa, está referida a todos aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.**

Las causas concretas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, se especifican en las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públi

(*) Artículos 109 y 110.

(**) Artículo 109.

cos, pudiendo consistir dichas sanciones en la suspensión, - la destitución e inhabilitación, sin perjuicio de las de carácter económico, mismas que se determinarán en relación con los beneficios económicos obtenidos y los daños y perjuicios patrimoniales causados.*

Junto a la prerrogativa de "inmunidad procesal" de -- los servidores públicos, es decir, la imposibilidad de proceder penalmente en su contra sin que previamente la cámara de diputados declare que ha lugar a dicha procedencia, se establece la excepción de que no se requerirá de tal declaración cuando alguno de los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero del artículo 111 constitucional comete un delito durante el tiempo en que se encuentra separado de su -- cargo.**

En todo caso, el efecto de esta declaración ha de ser la de poder separar el inculcado de su encargo, en tanto está sujeto a proceso penal, que si culmina en sentencia absolutoria podrá reasumir su función, y si es condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá la gracia del indulto.***

(*) Artículo 113
(**) Artículo 112.
(***) Artículo 111.

Así pues, el llamado "fuero constitucional" (inmunidad procesal) no constituye un privilegio inseparable a cierto servidor público, sino más bien una prerrogativa que es inherente a determinada función pública que pierde ese carácter cuando ha terminado la condición que la justificaba, es decir, el servicio o función pública.

Finalmente, existen términos y modalidades dentro de los cuales habrá de exigirse la responsabilidad respectiva a los servidores públicos.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después, debiéndose aplicar la sanción correspondiente en un período no mayor de un año.

La responsabilidad penal, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la legislación penal respectiva, y que nunca podrán ser inferiores a tres años. En todo caso, los plazos de prescripción se interrumpirán en tanto el servidor público desempeñe alguno de los cargos a que se refiere el artículo 111 constitucional.

La prescripción de la responsabilidad administrativa la determina la ley, tomando en cuenta la naturaleza y conse

cuencia de los actos y omisiones, que siendo graves, los plazos no serán inferiores a tres años.

Transcurridos dichos términos sin que haya acusación, se interpreta en el sentido de que tales funcionarios públicos no han incurrido en responsabilidad alguna durante el de sempño de su cargo.

La prescripción de las responsabilidades en los servi dores públicos, puede ser interrumpida en los casos y condi ciones que la propia constitución y la legislación respec tiva establecen, y en cuyo caso el cómputo vuelve a empezar pa ra que dicha prescripción opere.

*

* * *

CAPITULO III

ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE ALGUNAS LEYES

DE RESPONSABILIDAD OFICIAL

a) LEYES DE 1870 Y 1896.- Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se dictaron dos leyes sobre responsabilidades de los altos funcionarios: una en noviembre de 1870, bajo la presidencia de don Benito Juárez, y otra en 1896, durante el largo régimen del general Porfirio Díaz.

La Ley Juárez, establecía que eran delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicana, representativa, federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales, y cualquier infracción de la constitución o leyes federales en puntos de gravedad.*

A la "falta oficial" la definía como la infracción de la constitución o leyes federales en materia de poca importancia, asignándole como pena la suspensión por un tiempo -- que no bajara de un año ni excediera de cinco.**

(*) Artículo 1o.

(**) Artículo 2o.

Los gobernadores de los estados, sólo incurrían en -- responsabilidad federal por omisión o inexactitud en lo rela -- tivo a los deberes que les imponían la constitución o leyes -- federales.

El delito oficial se castigaba con la destitución y -- la inhabilitación para obtener el mismo y otro cargo o em -- pleo de la federación, por tiempo que no bajara de cinco ni -- excediera de diez años.

En ambas leyes, son comunes las siguientes notas:

a) Se referían sólo a los altos funcionarios de la -- federación y a los gobernadores y diputados locales cuando -- violaban la constitución y las leyes federales.

b) La condena por delitos oficiales no impedía la -- acusación posterior, si el funcionario con sus actos u omi -- siones había cometido un delito común.

c) La responsabilidad por delito oficial solamente -- podía exigirse durante el tiempo en que el funcionario estu -- viese ejerciendo su cargo y durante el año posterior, y

d) No podía otorgarse el condonado por delito ofi- --

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

cial la gracia del indulto.

Por su carácter de antecedentes en la evolución de los sistemas de normas sobre responsabilidad de funcionarios públicos, son dignos de considerar los siguientes aspectos:

En la Ley de 1870, por primera vez se tipificaban penalmente las conductas (delitos oficiales) por las cuales debían responder los altos funcionarios de la federación, estos es, los actos u omisiones de diputados, senadores, individuos de la suprema corte de justicia y secretarios del despacho.*

Este ordenamiento, definía en primer término lo que había de entenderse por "delitos oficiales", y declaraba que consistía en la conducta de los altos funcionarios por medio de la cual se atacaba a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

La Ley de 1896, no se ocupó de hacer esta normativa,-

(*) La Ley de 1870: se publicó en el D.O., por el presidente Juárez, el Decreto del Congreso sobre Delitos Oficiales de Altos Funcionarios.

ya que la definición de tales delitos quedó contenida en el Código Penal de 1872, vigente hasta la expedición del Código de 1929.

Los funcionarios públicos incurran en responsabilidad en virtud de "faltas" y "omisiones" respecto de aquellos deberes que la constitución y las leyes federales les imponían.

La falta oficial, consistía en infracciones de la constitución o leyes federales en materia de poca importancia; la omisión, implicaba negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos cargos, que en tratándose de los gobernadores de los estados, se entendía sólo en lo relativo a los deberes que les imponía la constitución o leyes federales.*

La sanción prevista para la comisión de delitos oficiales, consistía en la destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro cargo o empleo de la federación durante un término no mayor de diez ni menor de cinco años.**

A las faltas oficiales se imponía como sanción la sus

(*) Artículos 2o. y 3o.

(**) Artículo 4o.

pensión e inhabilitación por un plazo no menor de un año, y tratándose de omisiones, la pena era de seis meses a un año.*

En los términos de la Ley de 1870, se juzgaba y sancionaba a todos los funcionarios a que se refería el artículo 103 de la constitución de 57, determinándose que el tiempo para poderles exigir responsabilidad oficial sería de un año.

Declarada la culpabilidad de cualquiera de dichos funcionarios por delitos, faltas u omisiones, quedaba expedito el derecho de la nación o el de los particulares para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados al incurrir en tales infracciones.**

Se establecían prevenciones para el caso de que algún funcionario público, además de incurrir en la comisión de un delito oficial, le debiera ser imputado también la de un delito común, disponiéndose que después de ser sentenciado por la responsabilidad oficial, debería ser puesto a disposición del juez competente, para que de oficio o a petición de parte se le juzgase y aplicase la pena respectiva al delito común.***

(*) Arts. 5o. y 6o.

(**) Art. 8o.

(***) Art. 9o.

Asimismo, se concedía "acción popular" para denunciar los delitos oficiales.*

Y en relación con el procedimiento, se determinaba -- que la acción del Gran Jurado debería concluir con dos proposiciones: una sobre los delitos oficiales, en que pedía se declarase si era o no culpable el acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si ha o no lugar a proceder.**

*

* *

(*) Art. 11.

(**) Art. 10.

LEY DE 1896.- En este año se pone en vigor la Ley de Responsabilidades, reglamentaria de los artículos 104 y 105- de la constitución de 1857.

Después de varias reformas que se hicieron a esta - - constitución entre los años 1870 a 74, se establece el sistema bicamarista, que trasciende en la vida de aquel ordena- - miento, al ser sustituida la Suprema Corte de Justicia por - el senado como jurado de sentencia en los juicios políticos.

En el título primero de esta ley, que aludía a la responsabilidad y fuero constitucional de los altos funciona- - rios federales, se especificaba en los términos de la constitución del 57 a quiénes habría de considerarse como "altos - funcionarios federales", a saber:

Diputados, senadores, magistrados de la suprema corte de justicia y los secretarios del despacho, responsables tanto por los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurriesen en el ejercicio de sus respectivos cargos, como por los delitos comunes que cometiesen durante el ejercicio de - los mismos.

El Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de-

traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, era incluido en este apartado.*

Los Gobernadores de los Estados, como agentes de la federación, son considerados también responsables, pero exclusivamente por infracciones de la constitución y leyes federales.**

Se determinaba que sólo el congreso general, en la forma y modo que prescribía la constitución y la ley que se comenta, era competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, aún cuando dicha responsabilidad se exigiera después de que los funcionarios hubiesen cesado en sus funciones, dentro del término de un año.***

Se prevenía que, tratándose de los delitos comunes -- que hubieran cometido los altos funcionarios durante el desempeño de sus cargos, no se podría proceder en contra del acusado, sin que previamente el Gran Jurado declarase que ha lugar a ello.

Asimismo, que los altos funcionarios gozarían de fue-

(*) Arts. 1o. y 2o.

(**) Art. 3o.

(***) Art. 4o.

ro desde el día de su elección, y los diputados y senadores, desde el día que se les llamase para desempeñar su cargo.

Pero si durante el período en que disfrutasen de dicho fuero hubieren aceptado, desempeñándolo, algún empleo, - cargo público o comisión, no disfrutarían de tal fuero, a no ser que simultáneamente estuvieren ejerciendo sus funciones-propias, en cuyo caso continuaba disfrutando del mismo para todos los efectos.

La Ley de 1896, no se ocupaba de definir las conductas a las cuales debía atribuirse el calificativo de "delitos oficiales", ya que tomó en cuenta la definición que al respecto hizo el Código Penal de 1872, vigente hasta 1929.

Para hacer efectiva la responsabilidad de los altos funcionarios por delitos comunes, la Ley de 96 se apegaba a las normas de procedimiento vigentes entonces, según las cuales la cámara de diputados tenía facultades para averiguar si el hecho imputado a dichos altos funcionarios era o no delito, y en su caso, ponerlo a disposición de los tribunales-comunes a fin de que éstos continuasen el proceso y dictar la sentencia.

Tal procedimiento tenía como razón la de que en esa ..

época el ministerio público no tenía la función que hoy le asigna nuestra legislación: la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal es de la competencia exclusiva del Ministerio Público y la imposición de las penas de la autoridad judicial.*

La responsabilidad de los altos funcionarios por la comisión de delitos oficiales, se hacía efectiva mediante el llamado "juicio político", otorgándose a la cámara de diputados la facultad de seguir el proceso respectivo como órgano de acusación, dejando a la de senadores la tarea de dictar sentencia.

Si con la responsabilidad oficial aparecía la de algún delito común, practicadas las diligencias especiales relativas a este último, la cámara de diputados ponía al acusado a disposición de los tribunales comunes competentes.

Se declaraba en esta ley que los veredictos de los jurados de acusación y de sentencia eran irrevocables, y que a los condenados por responsabilidad oficial no se les concedería la gracia del indulto.

*

* *

(*) Artículo 21 constitucional.

b) CODIGOS PENALES DE 1872 y 1931.- Quedó anotado -- que en la constitución de 1857 se disponía que los funcionarios de la federación serían responsables también de los delitos comunes que cometiesen durante el desempeño de su encargo y que en tal virtud, una vez desahogados, quedaban sin más a disposición de los jueces penales ordinarios competentes para ser sometidos al proceso respectivo.

Con ese motivo, se empieza a hacer una distinción entre "delitos oficiales" y "delitos comunes", ya que existía la confusión entre "delitos oficiales" y "delitos del orden federal" y entre "delitos comunes" y "delitos del orden común", siendo que los delitos comunes se debían entender en contraposición con los delitos oficiales y no en contraposición con los delitos del orden común y del orden federal.

En la Ley de 1870, se precisaron y enumeraron los delitos oficiales por los cuales deberían responder los altos funcionarios de la federación, que son a los que se refiere el artículo 103 de la constitución del 57.

El Código Penal de 1872, recoge la distinción que marca la constitución de 57, entre delitos comunes, que comprenden tanto a los delitos del orden común como a los del orden federal, y los delitos oficiales.

Bajo la denominación de "atentados contra las garantías constitucionales", el Código Penal de 1872 describe diversos tipos delictivos, algunos de los cuales se entiende que sólo pueden ser cometidos por funcionarios y empleados públicos, en tanto que otros por cualquier individuo.

Entre dichos tipos delictivos enumera: la "anticipación o prolongación de funciones públicas"; el "ejercicio de las que no competen a un funcionario"; el "abandono de comisión, cargo o empleo"; el "abuso de autoridad"; la "coalicción de funcionarios"; "cohecho, peculado y concusión"; "delitos cometidos en materia penal y civil".*

Como delitos oficiales específicamente imputables a los altos funcionarios de la federación, consideraba todos aquellos a los que hacía referencia la Ley de 1870, que debían sancionarse con las penas previstas en esta misma.

Los altos funcionarios públicos, eran igualmente responsables de todos los delitos comunes descritos en dicho Código de 1872, y juzgados y sancionados en los términos previstos por el mismo.

*

* *

(*) Título Undécimo, caps. I a VI.

CODIGO PENAL DE 1931.- Este ordenamiento penal tiene como antecedente el Código Penal del año de 1929, el cual derogó al de 1872, y que contenía todas aquellas disposiciones de carácter secundario reglamentarias de los artículos 108 a 114 de la constitución de 1917.

Dicho Código de 1929, tipificaba las conductas o hechos criminosos (delitos comunes) que podían ser imputados a cualquier funcionario público, y asimismo, aquellos que sólo podían ser atribuidos a un alto funcionario de la federación, que eran los mismos a que aludía el Código de 1870.

La falta oficial y la omisión, las definía en los mismos términos que lo hacía el Código anteriormente citado, al considerar que la primera consistiría en toda infracción de la constitución o de las leyes federales en materia de poca importancia; y la segunda, actuar los funcionarios con negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos cargos.

Las sanciones para el delito oficial, eran la destitución e inhabilitación para obtener el mismo u otro cargo o empleo de la federación por un término no menor de cinco ni mayor de diez años.

Y como sanciones complementarias, cuando no constitu-

yeran sanción por sí mismas, la destitución de determinado cargo u honor; la inhabilitación para obtener determinado empleo, cargo u honor; y la inhabilitación para toda clase de empleos, cargo y honor.

La falta oficial la sancionaba con la suspensión del cargo en cuyo desempeño hubiera sido cometida, con la privación de los emolumentos anexos e inhabilitación para desempeñar el mismo cargo u otro cargo o empleo de la federación por un término no menor de seis meses ni mayor de un año.

La omisión en el desempeño de las funciones oficiales, tenía como sanción la suspensión del cargo y su remuneración e inhabilitación para volver a desempeñar éste, lo mismo que cualquier otro cargo o empleo de la federación por un término igual al señalado para la falta.

Se concedía acción popular para denunciar los delitos, faltas y omisiones en que incurrieran los funcionarios públicos.

Se puntualiza en este código, que cualquier otro delito cometido por un alto funcionario se sancionaría en los términos previstos por el mismo.*

(*) Arts. 593 a 596.

Bajo la misma denominación, el Código de 1931 agrupaba los delitos que cometiesen todos los funcionarios, altos o no, y por los que podían ser materia de procedimiento: esto es, todos los delitos consignados en el propio Código Penal, así como los enunciados en las leyes especiales.

*

* *

c) LEYES DE 1939 Y 1979 (1980).- A partir de 1917, - la Ley de 1896 ya no se justificaba, pues la propia constitución contenía disposiciones que regulaban la materia relativa a la responsabilidad de funcionarios y empleados públicos, e imponía al Congreso de la Unión el deber de expedir la ley reglamentaria respectiva, es decir, la ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación, en la cual se habría de ordenar que todos los delitos que la misma describiese se someterían a la consideración de un "ju^o rado popular".

La Ley de 1939, fue resultado de facultades expresas otorgadas al poder ejecutivo para legislar en materia penal y procesal.

Establecía que los funcionarios y empleados de la federación, del distrito y territorios, serían responsables de los delitos y faltas oficiales que cometiesen en el desempeño de su cargo, en los términos de dicha ley y de las leyes-especiales a que se refería.

Hacía referencia a todos los funcionarios y empleados de la federación, a diferencia de la ley de 1896, en la cual la responsabilidad estaba limitada a los "altos funcionarios" en razón de que eran a los que hacía referencia la constitu-

ción de 57.

Consideraba como altos funcionarios, además de los -- comprendidos en el artículo 108 constitucional, a los jefes de departamentos autónomos, departamento del distrito federal o central, departamento del trabajo, departamento agrario, departamento forestal, de caza y pesca, etc.

En materia de responsabilidad, aludía a la que debía corresponder al poder ejecutivo; determinaba el plazo dentro del cual se debía exigir responsabilidad oficial a los funcionarios; normas sobre reparación del daño; demandas de orden civil; intervención de los procuradores en la averiguación de los delitos oficiales; la acción popular que se concedía a los particulares para denunciar los delitos; las prerrogativas del fuero constitucional; sobre la prohibición del indulto a funcionarios que cometían delitos oficiales, etc.*

Disponía que para proceder contra altos funcionarios por delitos o faltas del orden común, era indispensable que el gran jurado declarase previamente que ha lugar a proceder contra el acusado.

(*) Arts. 3o. a 10o.

Consideraba como delitos de los altos funcionarios, - los mismos a que aludía la ley de 1870, con la siguiente modalidad: cualquier infracción de la constitución o de las le yes federales, cuando causen perjuicios graves a la federa ción, o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones, así como las omisiones graves en los términos de esta preven ción .*

Establecía la responsabilidad de los gobernadores y - diputados a las legislaturas locales, por violaciones a la - constitución y leyes federales, en su calidad de auxiliares - de la federación.**

Aludía, asimismo, a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación, del dis trito federal y territorios.

Los estudiosos de la materia, hicieron ver que aqué- la ley había incurrido en equivocación, ya que tales delitos no podrían ser jurídicamente atribuidos a los altos funciona rios de la federación, toda vez que las infracciones imputa- bles a éstos ya estaban previstas en otra parte de la ley.

(*) Art. 13.

En forma similar a como lo hacía la ley de 1896, en donde la investigación de los delitos comunes imputables a un alto funcionario correspondía a la cámara de diputados, disponía que si dicha cámara declaraba que ha lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedaba automáticamente separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.*

Conforme con nuestra legislación actual, no son los jueces los que siguen por sí los procesos, y aún siendo separado de su encargo un alto funcionario, para ser sujeto a procesamiento penal, es requisito indispensable que el ministerio público ejercite la acción penal y el juez competente libre en su caso la orden de aprehensión respectiva.

Nuestra legislación vigente, le confiere como atributo exclusiva a la cámara de diputados erigirse en gran jurado para declarar si ha lugar o no a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando son acusados por delitos del orden común, más no le asigna la función judicial de investigar las acusaciones que se formulen en su contra.

En la constitución de 1857, así como la ley de 1896 y los códigos de procedimientos penales de 1880 y 94, las acusaciones (*) Art. 34.

saciones se formulaban ante los jueces penales, contra cualquier ciudadano, funcionario o empleado público, y ante la cámara de diputados, cuando se trataba de los altos funcionarios.

A partir de 1917, tal acusación sólo procede presentarse ante el ministerio público, por lo que desde entonces quedó sin efecto la declaración de que se concedía acción popular para denunciar ante la cámara de diputados todos los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación.*

El artículo 16 constitucional establece las normas a las cuales debe sujetarse el ministerio público para que pueda legítimamente ejercitar la acción penal y plantear al juez competente su petición de que se inicie un proceso.

Según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el ministerio público no ejerce esa acción penal, no hay base para el procedimiento, y que la sentencia que se dicte sin ese acto previo, importa una violación de las garantías consagradas en el artículo 21 constitucional.

*

* * *

(*) Texto anterior del artículo III.

d) LEY DF 1979 (1980).- Este ordenamiento jurídico, contenía las normas en materia de responsabilidad de funcionarios públicos hasta antes de las reformas de 1982.

Fue un nuevo esfuerzo legislativo para hacer que los principios esenciales del derecho sean norma de observancia general que contribuyan más y mejor a la convivencia social.

La relación gobernantes y gobernados, que implica una relación jurídica entre miembros de una misma comunidad, hace que al ocuparse la ley de ellos deba ser bajo circunstancias de igualdad, principio esencial del derecho.

Este imperativo de igualdad para realizar la justicia, vino a favorecer en consecuencia una nueva normativa que hacía desaparecer la tradicional distinción entre "delitos de los altos funcionarios de la federación" y aquellos que son cometidos por "los demás funcionarios y empleados públicos", y mediante una nueva tipificación todos los sujetos responsables aparecen bajo un mismo rubro.

En este ordenamiento se venía a precisar, tipificándolos, la calidad de "delitos oficiales", definiéndolos en términos generales como "los actos u omisiones de los funcionarios o empleados referidos, cometidos durante su encargo o ..

con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y del buen despacho".

Al preceptuarse que tales delitos serían considerados como oficiales siempre que no fuesen tipificados en el Código Penal o en alguna otra ley, se evitaba todo conflicto normativo, pues en tal caso serían considerados como delitos comunes y sujetos al ordenamiento respectivo y bajo el tratamiento de los tribunales penales competentes.

La responsabilidad imputable a senadores y diputados al congreso de la unión, los ministros de la suprema corte de justicia, los secretarios del despacho y el procurador general de la república, por los delitos oficiales, faltas u omisiones que cometieren durante su encargo o con motivo del ejercicio del mismo, quedaban enmarcados, y se reafirmaban, dentro de los mismos lineamientos del ordenamiento anterior.

Se seguía reconociendo en el fuero constitucional un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles perpetrados por los funcionarios que gozaban de ese beneficio.

Se puntualiza la naturaleza y sentido que debía corresponder al término "fuero", que significaba inmunidad tem

poral en favor de un funcionario público en virtud de que durante el tiempo de su encargo no podría ser sujeto a proceso por tribunales comunes, pero no una prerrogativa de impunidad.

En tratándose de funcionarios que gozaban de fuero, - la observancia del requisito de procedibilidad consistía en el fallo del Senado como gran jurado de sentencia, mediante el cual este órgano resolvía si existía o no delito oficial, consistiendo la sanción en su caso en la privación del puesto que desempeñaba e inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determinase la ley.

Y cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedaría a disposición de las autoridades comunes para que lo juzgasen y castigasen con arreglo a ella.

En el caso de funcionarios o empleados que gozaran de fuero, no se obligaba a la observancia de ninguna formalidad procedimental, por lo que en consideración al principio de igualdad ante la ley, podría directamente abrirseles proceso para que fuesen juzgados conforme a la legislación común, y en todo caso, por el delito oficial sólo podrían ser sancionados con la destitución o inhabilitación del cargo.

Establecía que los gobernadores de los estados y los-

diputados a las legislaturas locales, serían responsables - por violaciones a la constitución y leyes federales*.

La responsabilidad de tales funcionarios por la comisión de delitos comunes, se resolvería ante los jueces locales, previo el cumplimiento de las disposiciones previstas - en sus constituciones y conforme a los procedimientos que estableciesen sus propias leyes de responsabilidad.

Si el delito cometido fuese del orden federal, entonces su conocimiento correspondería a un juez federal (juez - de distrito), en cuyo caso la investigación previa de dicho delito, el ejercicio de la acción penal y el libramiento de la orden de aprehensión respectiva, sería incumbencia del ministerio público federal, en tanto que la cámara de diputados del congreso de la unión resolvería si ha lugar o no a - ejecutar el cumplimiento de dicho orden.**

Según la Ley de 1979, los gobernadores de los estados serían responsables también por los delitos y faltas que - ella tipificaba, además de las violaciones a la constitución y a las leyes federales.**

En el artículo 3o., la ley enunciaba los llamados "de

(*) AFE. 2o.

(**) Art. 3o.

litos oficiales" en que podían incurrir todos los funcionarios públicos, tanto federales, del distrito federal, como los gobernadores y diputados locales.

Pero no había recogido la distinción entre los delitos oficiales de los altos funcionarios y los delitos oficiales de los demás funcionarios y de los empleados públicos, - que eran objeto de enjuiciamiento penal a cargo del jurado popular.

Consecuentemente, suprimía automáticamente el enjuiciamiento penal de los demás funcionarios públicos. Había identificado los tipos delictivos cometidos por los demás empleados públicos con los cometidos por los altos funcionarios, - por lo que también tenía que establecerse tal identificación en cuanto a la penalidad, y se hizo extensiva a los demás empleados públicos la sanción originalmente prevista sólo para los altos funcionarios, es decir, la destitución e inhabilitación.

Se ha dicho que esta conflictiva derivó de la disposición de la constitución de 17, que impuso la obligación al congreso de la unión de expedir una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación y del distrito, determinando como delitos oficiales "todos los ac-
..

tos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los inte
reses públicos y el buen despacho.*

*
* *

(*) Art. 111, párrafo quinto.

CAPITULO IV

EVOLUCION DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL

(SU CLASIFICACION)

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, que entró en vigor el día siguiente, se reformó el Título IV de la Constitución General de la República, que contiene las normas relativas a responsabilidad de los servidores públicos.

En este mismo año (1982), por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre, en vigor al día siguiente, se promulga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria de dicho título cuarto constitucional.

En el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se establece la distinción entre tres tipos de responsabilidad, a saber: la responsabilidad política, la responsabilidad penal y la administrativa, que se comentarán con amplitud más adelante.

Sólo señalaremos por ahora que la responsabilidad política está básicamente regulada por tres preceptos constitu

cionales: artículos 109, 110 y 114.

El primero de dichos preceptos, previene que mediante juicio político serán aplicadas las sanciones previstas en la constitución a los servidores públicos, "cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Por disposición constitucional, no se incurre en la comisión de tales infracciones por la simple manifestación de las ideas:

Los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, la ley vigente los especifica en los mismos términos que lo hacía la ley anterior de 1980 (artículos 3o.), y agrega a tales supuestos las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; la usurpación de atribuciones; el ataque a la libertad de sufragio; cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad; motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave, en los términos del supuesto anterior; y

las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del distrito federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del distrito federal.*

Los servidores públicos que conforme a la ley pueden ser sujetos de juicio político son: los senadores y diputados al congreso de la unión, los ministros de la suprema corte de justicia de la nación, los magistrados de circuito y jueces de distrito, estos tres últimos servidores del poder judicial de la federación.

Además, los secretarios del despacho, los jefes del departamento administrativo, los representantes a la asamblea del distrito federal, el procurador general de la república, el procurador general de justicia del distrito federal, los magistrados y jueces del fuero común del distrito federal, y a los cuales las reformas de 1982 agrega los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, así como fideicomisos públicos.

La responsabilidad penal de los servidores públicos -- se encuentra regulada por la fracción II del artículo 109 -- constitucional, la cual remite a la legislación común, ya -- sea federal o local, para que en los términos de ésta se persigan y sancionen los delitos que se cometan en la administración pública y la administración de justicia.

Con este motivo, desaparece el juicio a cargo del "jurado popular", que estaba previsto en el artículo 111 constitucional para los denominados "delitos oficiales", y con -- ello abolida la práctica reiterada de absolución "por razones de equidad".

Consecuentemente, siempre que se presuma la comisión de un ilícito penal por parte de los servidores públicos, el ministerio público podrá actuar de inmediato, salvo el caso, dentro del poder judicial de la federación, de los ministros de la suprema corte, en que es requisito indispensable el -- juicio de procedencia en los términos del artículo 111 constitucional.

Cuando se presume la comisión de un delito por un magistrado de circuito o juez de distrito, el pleno de la suprema corte de justicia tiene facultad para suspender, en su caso, al servidor público a solicitud de la autoridad competente.

tente, a fin de que se proceda en consecuencia dentro del --
procedimiento penal correspondiente.*

La nueva ley impone a todo servidor público deberes -
encaminados a "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad,
imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el de
empleo de su empleo, cargo o comisión, y advierte que la --
inobservancia de tales normas dará lugar al procedimiento y-
a las sanciones que correspondan, toda vez que la afectación
de tales principios constitucionales del buen servicio públi
co provoca la responsabilidad administrativa a que aluden -
los artículos 109 y 113 constitucionales.

A fin de hacer efectivas las responsabilidades a que-
se refiere el título cuarto constitucional, se consideran --
servidores públicos: los representantes de elección popular,
esto es, el presidente de la república, los diputados y sena
dores al congreso de la unión, los gobernadores de los esta-
dos y los diputados a las legislaturas locales.

Asimismo, los miembros del poder judicial federal, a-
saber ministros de la suprema corte de justicia, magistrados
de circuito y jueces de distrito.

(*) Ley Org. del Pod. Jud. de la Fed., Art. 12.

En cuanto a los demás servidores de este poder, el artículo 108 constitucional, al referirse a la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, distingue entre funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza.

Y al aludir al Poder Judicial Federal, no hace esta distinción y se habla sólo de "miembros", y por tal razón dichos servidores no son incluidos, pues se considera que no son sujetos que integran ese poder.

Son igualmente sujetos de responsabilidad, los miembros que integran el Poder Judicial del Distrito Federal, esto es, los magistrados y jueces de primera instancia y mixtos de paz.

Asimismo, los funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, ya sea en la Administración Pública Federal, como en la del Distrito Federal -en sus ámbitos centralizado y para estatal- sin importar su rango administrativo.

Se incluye además como sujetos de responsabilidad a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.

Por lo que hace a los trabajadores del Congreso de la

Unión y de los Poderes Judiciales de la Federación y del Distrito Federal, no procede la responsabilidad administrativa, ni la política, si acaso sí la penal por el carácter autónomo de ésta.

En relación con las autoridades estatales (gobernadores, diputados, etc.), por disposición constitucional serán responsables por violaciones a la constitución y a las leyes federales, así como por el "manejo indebido de fondos y recursos federales".*

Al efecto, se determina que tanto el congreso de la unión como las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás conducidas a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad.

Reputándose a dichas autoridades locales como servidores públicos responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, podrán consiguientemente ser sujetos de juicio político en el congreso federal por violaciones graves a la constitución federal o a las leyes federales que de ella emanen, así como -

(*) Art. 108, párrafo III.

por el manejo indebido de fondos y recursos federales.*

La resolución que en este sentido expida dicho congreso federal, tendrá exclusivamente carácter "declarativo", lo cual se comunicará a las legislaturas locales para que en -- ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.**

Así pues, recibida la comunicación en la legislatura local, proveniente de la cámara de diputados del congreso de la unión, en el sentido de que existe la presunción de que - un funcionario estatal ha infringido una ley penal de orden federal, dicha legislatura local deberá proceder conforme lo dispuesto en su propia ley de responsabilidades local para - declarar la posibilidad de proceder o no contra el servidor público acusado, ya sea manteniéndolo en el cargo o separándolo del mismo y desaforarlo.

Si la resolución es en este último sentido, el servidor queda desde luego a disposición de las autoridades federales (Procuraduría General de la República).

No existe, sin embargo, la norma que prevenga qué es lo que procede en el caso de la inexistencia, en algunos Estados de la república, la Ley de Responsabilidades.

(*) Art. 110, párrafo II.

(**) Art. 110.

Finalmente, la facultad de las cámaras de diputados y senadores para seguir juicio político, es complementaria de las que les confiere el artículo 93 constitucional para requerir información de los titulares de las dependencias centralizadas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

*

* *

a) LA RESPONSABILIDAD POLITICA.- El vigente artículo 109 constitucional, define con claridad los tres tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos:

a) La política, cuyos sujetos y procedimientos se describen en el artículo 110 constitucional; b) la administrativa, enunciada en el numeral 113; y c) La penal, que tiene previsto su juicio de procedencia, con señalamiento de sujetos y procedimiento, en el artículo 111 constitucional.

Tiene lugar la responsabilidad política siempre que un servidor público, en el ejercicio de sus funciones, cometa "actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

La vigente Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, define en su artículo 7o. los actos u omisiones a que se ha hecho alusión.

No todos los sujetos de responsabilidad lo pueden ser de juicio político. Las infracciones a que se ha hecho referencia producen responsabilidad política únicamente a los servidores públicos con capacidad para ello, es decir, los previstos en la fracción I del artículo 110 constitucional.

En tales casos, las sanciones aplicables son la destitución e inhabilitación para volver a desempeñar cualquier otra función, cargo o comisión, desde uno hasta veinte años, según lo dispone el artículo 80. de la ley reglamentaria.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, - y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, serán sujetos de juicio político sólo por violaciones graves a la constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, con las salvedades ya anotadas al principio, en el sentido de que en tales casos la resolución que recaiga sobre el mismo será declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para -- que procedan conforme corresponda.

*

* *

b) LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.- Se origina es ta clase de responsabilidad con motivo de "actos u omisiones que afecten valores fundamentales del buen servicio público", a saber: la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.*

Y en los términos del artículo 113 constitucional, la ley reglamentaria habrá de determinar las obligaciones de fn dole administrativo que deban ser observadas por los servido res públicos a fin de salvaguardar dichos valores fundamenta les.

Al efecto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, enumera en su artículo 47 tales deberes, cuya inobservancia es causa para suponer que se ha incurrido en responsabilidad administrativa y para que tenga lugar el procedimiento y las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción.

Dicha ley enumera el tipo de sanción a aplicar, que - van desde el apercibimiento, la amonestación, la inhabilitación y la sanción económica, la que en los términos del artí culo 113 constitucional deberá establecerse de acuerdo con - los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños patrimoniales causados por sus actos u omisiones.

(*) Art. 108.

La naturaleza y fines del denominado "refrendo" involucra la responsabilidad administrativa de los secretarios - de estado, pues implica un acto de corresponsabilidad entre el presidente de la república y sus secretarios de estado o jefes de departamento administrativo, por las disposiciones que aquél pueda emitir, y por ello mismo, una clara manifestación de adhesión administrativa, jurídica y política, por parte de quienes son titulares de alguna dependencia del ejecutivo federal a cuyo ramo específico se refiere el acto presidencial, cuando con su firma ratifica dicho acto.

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes - del presidente deberán estar firmados por el secretario de - estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.*

Y tratándose de los decretos promulgatorios de leyes - o decretos expedidos por el congreso de la unión, sólo se requerirá del refrendo del titular de la secretaría de gubernación.

Constitucionalmente, el refrendo viene a ser un presu- puesto de validez y al propio tiempo requisito de eficacia -

(*) Art. 92 constitucional y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

del acto constitucional, toda vez que el propio precepto - - constitucional está declarando la nulidad de los efectos del acto constitucional que no es refrendado.

En la esfera administrativa, el poder ejecutivo goza de absoluta inmunidad, por lo cual el secretario de estado - o jefe de departamento administrativo, por su calidad de auxiliar directo e inmediato, es quien debe asumir esa responsabilidad, pues le toca ejecutar las decisiones del titular de dicho poder en un acto de solidaridad política y administrativa.

Los servidores públicos que tienen a su cargo el deber de refrendar los actos del presidente de la república in curren en responsabilidad administrativa cuando sin justa razón existe la negativa de su parte en refrendar un acto presidencial, si es el caso que con tal negativa se pudieran - ocasionar perjuicios graves a la federación, lo que significaría incurrir en una "omisión que redunde en perjuicio de - los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

*

* *

c) LA RESPONSABILIDAD PENAL.- Este tipo de responsabilidad es la que comunmente tiene lugar con motivo de la comisión de delitos previstos en el Código Penal y Leyes Especiales.

Tratándose de servidores públicos que no gozan de fuero constitucional, el ministerio público podrá desde luego actuar de inmediato.

Si se trata de la comisión de delitos previstos en dichos ordenamientos, cometidos por servidores públicos que tengan inmunidad en razón de su cargo, previamente habrá de deseguírseles el juicio de procedencia en los términos del artículo 111 constitucional.

En el trámite de substanciación del juicio político, dijimos, interviene tanto la cámara de diputados, como órgano de acusación, y la de senadores en su calidad de órgano de sentencia. En el tipo de juicio que aquí nos ocupa, sólo interviene la cámara de diputados, lo que hace que éste se produzca de manera más expedita.

Los servidores públicos pueden, pues, incurrir en conductas tipificadas como delitos, ya sean comunes u oficiales. Los comunes son aquellos que tienen lugar fuera de la esfera

..

del servicio público, en tanto que los oficiales se producen precisamente con motivo y en el ejercicio de un cargo público.

En ambos casos, el servidor público puede desde luego ser procesado por el ilícito en que haya incurrido, y lo que distingue un caso de otro es que algunos servidores públicos gozan de fuero constitucional, que implica un impedimento para seguirles un proceso en su contra sin que previamente la cámara de diputados expida una declaración -autorización- en ese sentido.

Y si la acusación importa la imputación de un ilícito al presidente de la república, entonces la declaración de -- que ha lugar al procedimiento respectivo compete al senado, con el efecto simultáneo de la separación del cargo.

Para proceder penalmente contra los servidores públicos a que alude el artículo 111 constitucional por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la cámara de diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.*

(*) Artículo 111.

Puede ocurrir que en el señalado juicio de procedencia la cámara de diputados manifieste su negativa a proceder contra el acusado, lo que no significa estar favoreciendo la impunidad, toda vez que "si la resolución de la cámara de diputados fuere negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación - por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.*

En los casos en que de mala fé un servidor público -- busca "extenderse" en el ejercicio de su encargo por el tiempo necesario para lograr la prescripción de la acción penal, se establece que la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo por cualquier servidor público será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años, y además, que los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 constitucional. **

Finalmente, los servidores públicos incurren en la comisión del delito denominado "enriquecimiento ilícito" (que-

(*) Artículo 111.

(**) Artículo 114.

en la abrogada ley de 1980 se llamó enriquecimiento inexplicable), cuando durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, ya sea por sí mismo o por interpósita persona, aumenten sensiblemente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, y cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.*

Por disposición constitucional, las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que corresponden al enriquecimiento ilícito. El Código Penal vigente contiene una prevención similar, en donde el decomiso ahora forma parte de las penas y medidas de seguridad y como una excepción más a la prohibición de confiscación consagrada en el artículo 22 constitucional.**

*

* * *

(*) Artículo 109.

(**) Código Penal, art. 24.

CAPITULO V

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Y EL ESTADO DE DERECHO

- a) LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, GARANTIA DEL ESTADO DE DERECHO; EL ESTADO DE DERECHO, GARANTIA DEL ORDEN SOCIAL.-

La ley enuncia a la sociedad lo que es el delito, las formas en que puede ser cometido y la sanción respectiva, lo que hace suponer que todo aquel individuo que se coloca en aquella situación que la norma considera como causa de la comisión de tal delito, hay razón jurídica en su contra para exigirle responsabilidad.

Cuando la ley declara, por ejemplo, que los funcionarios y empleados de la federación y del distrito federal -- son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo en los términos de la ley, hace suponer, lo mismo al letrado que al ignorante, que la circunstancia de ser funcionario o empleado público no significa en modo alguno un privilegio especial para transgredir el orden jurídico en perjuicio de otros y sin ninguna consecuencia.

No existe ninguna razón fundada, en el orden jurídico menos que en ningún otro, para que algún servidor público -- que no goce de fuero, que ha cometido un delito común, espere o suponga que el ministerio público --federal o local en su caso-- no cumpla con el deber de ejercitar la acción penal, consignándolo ante el juez penal competente, como ordinariamente se procede cuando se trata de un simple particular.

Más aún, aquella declaración legal en el sentido de - puntualizar que los funcionarios y empleados públicos son - responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan - durante su encargo o con motivo del mismo, podría incluso no existir, y sin embargo, tales sujetos continúan siendo jurídicamente responsables conforme a la legislación penal vigente.

La pena es un mal necesario. Se justifica por distintos conceptos: por la intimidación, la ejemplaridad, la expiación en aras del bien colectivo, la necesidad de evitar - la venganza privada, etc., pero fundamentalmente, por necesidad de conservación del orden social.*

No es, ciertamente, propósito del Derecho Penal ser - la herramienta ideal para emprender la lucha contra la acti-

(*) Exposición de motivos del Código Penal de 1931.

tividad antisocial. En esta tarea, hace la parte que le corresponde: "el ejercicio de la acción penal es un servicio público, de seguridad y de orden".*

El Derecho Penal representa sólo la fase jurídica en la árdua y complicada misión, encomendada a otra disciplina: la política criminal, mediante la cual el estado realiza la prevención y represión del delito, y la ley penal significa el límite de esa actividad.**

Pero no es tarea fácil crear figuras delictivas en esa gama tan compleja en que se manifiestan las acciones humanas. Existen imperativos insalvables que el propio orden jurídico se ha encargado de decretar: "en los juicios del orden criminal, queda prohibido imponer por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate".***

Por consiguiente, sólo está permitido imponer una sanción a aquellas acciones humanas que se conforman a plenitud a los supuestos jurídicos (tipo penal).

(*) Teja Zabre, Alfonso.

(**) Pavón Vasconcelos, Francisco. Manual de Derecho Penal-Mexicano. México. 1976. pág. 29.

(***) Artículo 14 constitucional.

La materia se torna más penosa cuando se trata de en-
derezar reproches jurídicos en contra de quienes se ostentan
"servidores" de ese mismo orden jurídico.

Las ambigüedades que, en opinión de los versados en -
la materia, aún subsisten en el artículo 7o. de la vigente -
Ley de Responsabilidades, es dádalo que va contra los inter
ses públicos fundamentales, pues no se sabe a ciencia cierta
cuándo y cómo, exactamente, algún servidor público ha incu-
rrido en tales supuestos, en ese universo tan vasto que es -
la Administración Pública.

En las sociedades de aquí, como en las de otras lati-
tudes, el derecho está llamado a realizar uno de los más im-
portantes anhelos de la comunidad: impedir, a toda costa, -
que la función pública sea fuente de criminalidad e impuni-
dad.

Y no se exagera, pues allí el delito violento ha cedi
do el paso para que en su lugar se instale el delito elabora
do y complejo, lo mismo en su concepción que en su ejecución,
de estructura alambicada que se ha dado en llamar de "cuello
blanco".

En nuestro medio, el esfuerzo del derecho en esta ta-
..

rea ha sido largo y azaroso, un caudal nutrido de recursos - que no siempre ha tenido la fortuna de ser eficaz. Las reformas que venimos comentando han sido consideradas como las de mayor trascendencia e impacto en el tratamiento de los delitos que se cometen desde el poder público.

A estos fines vienen a servir ciertas innovaciones jurídicas: el ahora prolijo artículo 212 del Código Penal vigente, se ocupa de hacer una descripción del posible sujeto activo del delito, y así distingue entre Administración Pública Federal y la del Distrito Federal.

Por otra parte, se acoge a la distinción que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace en relación con la administración pública centralizada (secretarías de estado, procuradurías de justicia y administración pública paraestatal), así como organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos, etc.

Todo lo cual significa que la legislación (penal) no sólo se ha propuesto preservar la buena marcha del servicio público, sino además cuidar celosamente el destino de los recursos económicos de la nación.

Y así, personas físicas y morales; concesionarios pú-

blicos y factores del sector social; cooperativas y sindicatos, ejidos y comunidades, están todos contemplados por el orden jurídico para el caso de que haya llegado el momento de hacer efectiva la consecuencia prevista en los supuestos establecidos por ese mismo orden jurídico.

No ha olvidado, la ley, a todos quienes están involucrados en la vida de los llamados "convenios únicos de desarrollo", mediante los cuales la federación canaliza recursos económicos a los estados miembros, pues todo desvío o mal uso de los mismos constituye una causa que produce responsabilidad penal federal.

Es un hecho que los cambios democráticos trascienden en la vida y la eficacia de las instituciones jurídicas. Las recientes reformas políticas en nuestro país, habrán de ser un factor de influencia política y moral en esta transformación.

Cada día es más creciente el índice de la población que reclama sistemas jurídicos en los que tenga mayor participación, particularmente en tratándose de los sistemas de acusación.

El monopolio de la facultad para perseguir los deli-

tos a cargo del ministerio público, y de manera muy excepcional por la cámara de diputados, ya no cuenta con el mismo -- consenso entre la ciudadanía.

La exclusión de los particulares de esta actividad genera desconfianza y duda. Cotidianamente se reniega de que -- los agentes de acusación que reconoce nuestro actual sistema constitucional, actúan más con vistas a salvaguardar los intereses de los miembros del grupo a que pertenecen, que en función de principios de justicia.

La disposición constitucional que dice 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", -- induce al ciudadano a reflexionar temerosamente.

La función del derecho ha de estar encaminada a persuadir, mediante la sanción, de que todos los individuos tienen en común su necesaria sumisión al orden jurídico. Que es posible la práctica de la igualdad ante la ley y la de abatir la idea, con el valor y la vigilancia de los ciudadanos, que los procedimientos de responsabilidad contra servidores públicos sólo existen en un contexto normativo "ideal", como una entelequia, como una ilusión.

..

Los servidores públicos no ignoran lo que de ellos se espera. Saben en qué consiste el cumplimiento de su deber. - Pero cuando los ciudadanos también lo saben, ese hecho se - convierte en la mejor de las acusaciones públicas.

Si se les comparase con el ciudadano común corriente, ellos resultan poseer en grado eminente el más cabal conocimiento de la función pública. A esa "sabiduría" se atienen - para desdeñar la inconformidad del ciudadano defraudado, y - hasta las advertencias y amenazas de la propia ley.

Esto significa que obra con ventaja, y que se traduce en perjuicio para el que espera que cumpla con su deber. Peor obrar con ventaja equivale a conducirse injustamente. Y el - que incurre en esta injusticia, peca contra el principio de igualdad, lo cual es ajeno a la idea del derecho.

El derecho es el resultado de la sabiduría legislativa y está por encima de la sabiduría política, pues la primera establece reglas universales; en tanto que la segunda sólo se ocupa de acciones particulares. De ahí la garantía que el orden jurídico representa dentro del orden social.

El orden jurídico no solamente provee a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e-

ilegal de las autoridades, sino también establece un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público, y en tal sentido la Ley Federal de Responsabilidades constituye una garantía del orden jurídico, o estado de derecho.

No hay duda de que el ejercicio del derecho de castigar, es también considerado como medio de realización de fines muy distintos y más elevados de los puramente retributivo y represivo. Tal es el espíritu que campea en el ordenamiento que venimos estudiando.

"El ciudadano que sea escogido para desempeñar una -- función pública, debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerse merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un amplio concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.*

*

* *

(*) Exposición de motivos, Ley de 1979 (1980).

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

=====

PRIMERA.- Es necesario que en la Constitución General de la República se sienten las bases para el establecimiento en nuestro país de un tribunal con competencia exclusiva para conocer de las responsabilidades de los gobernadores y diputados a las legislaturas locales, que no se encuentre subordinado ni a un poder central (federal) ni a uno local (estatal).

SEGUNDA.- Es conveniente que desaparezca de la legislación mexicana el "fuero" constitucional; y también, reducir el número de funcionarios cuya responsabilidad (penal) compete a conocer de manera exclusiva a la cámara de diputados. Ya de por sí la función pública concede una condición de privilegio, por lo que no existe razón para un régimen más de excepción en favor de funcionarios públicos, que ofenda todo principio de equidad.

TERCERA.- En consideración a las razones expuestas en el presente trabajo, es necesario que se precise en la legislación correspondiente cuáles son los delitos graves del orden común imputables al titular del poder ejecutivo.

CUARTA.- Es conveniente que el "manejo indebido de ..

fondos y recursos federales" se incluya, en forma expresa, - entre los títulos tipificados por el Código Penal Federal, - en su Título Décimo: sobre "Delitos Cometidos por Servidores Públicos".

QUINTA.- En relación con la parte final del segundo párrafo del artículo 110 constitucional, se prevenga en el propio texto que este será el único caso de excepción en que no se requerirá de la declaración previa de procedencia por parte de la cámara de diputados, dándole amplias facultades al ministerio público para actuar directamente y de inmediato.

SEXTA.- Es necesario que en la Constitución Federal se determine qué es lo que procede en los casos que se refieren cuando un Estado local no cuente con Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos.

SEPTIMA.- Es conveniente que en el párrafo tercero del artículo 108 constitucional, y en el 110 párrafo segundo, se incluya a los Procuradores Generales de Justicia de los Estados, toda vez que al igual que los gobernadores, los diputados locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, son servidores públicos susceptibles de incurrir en violaciones a la Constitución y a las leyes federa

les. Y por tal razón, deben también incluirse en el párrafo segundo del artículo 5o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

OCTAVA.- Las "omisiones de carácter grave" a que se refiere la fracción séptima del artículo 7o. de la citada Ley, es importante y necesario que sean precisadas, ya que una ambigüedad de esta naturaleza lo mismo puede ser causa para encubrir una impunidad, que para perpetrar una injusticia, si se reflexiona sobre el principio universalmente aceptado de "nullum crimen sine lege".

NOVENA.- En el capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades, en que se hace referencia al procedimiento en el juicio político, se establece que éste "sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeña su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de concluido su período". Creemos en la conveniencia de que este término debe ampliarse en los casos específicos en que la gravedad de los efectos de los actos u omisiones se prolonguen más allá de este período; y por consiguiente, el segundo párrafo del citado precepto, que alude al plazo durante el cual se han de aplicar las sanciones, también se modificaría.

DECIMA.- Es creciente el índice de la población que-

reclama sistemas jurídicos en los cuales pueda tener mayor participación, especialmente tratándose de sistemas de acusación. El monopolio de la facultad para perseguir los delitos, a cargo del ministerio público, ya no cuenta con el mismo consenso entre la ciudadanía. Los cambios democráticos, que trascienden en la vida y la eficacia de las instituciones jurídicas, habrán de influir decisivamente en esta transformación.

*

* *

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

- 1.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano.
- 2.- CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los funcionarios Públicos.
- 3.- PAVON VASCONCELOS, Fco. Derecho Penal Mexicano.
- 4.- GONZALEZ DE LA VEGA, René. Reflexiones sobre el Derecho Mexicano.
- 5.- CARRILLO FLORES, Antonio. Derecho Administrativo y Constitucional.
- 6.- BARPAGAN B., José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824.
- 7.- MENDIETA Y NUNEZ, Lucio. El Derecho Precolonial.
- 8.- ALVA IXTLILXOCHITL, Fdo. Obras Históricas. T. II.
- 9.- CLAVIJERO, Fco. Javier. Historia Antigua de México.
- 10.- SPENSER, Herbert. Los Antiguos Mexicanos.
- 11.- HARING, C.H. El Imperio Español en América.
- 12.- OTS CAPDEQUI, J.M. El Estado Español en las Indias.
- 13.- MACEDO, Miguel S. Apuntes para la Historia del Derecho Penal Mexicano.
- 14.- ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho Penal Mexicano.

- 15.- CARRANCA Y RIVAS, Raúl. Código Penal Anotado.
- 16.- VON IHERING, Rodolfo. La lucha por el Derecho.
- 17.- TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México.
- 18.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 19.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 20.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 21.- Código Penal Federal.