



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

EFFECTOS DE LA DECLARACION FALSA EN EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION
PUBLICA.

T E S I S

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

ASESOR DE TESIS: LICENCIADO FERNANDO PENICHE GIORDANI

274872



SANTA CRUZ ACATLAN DE MEXICO. 2000





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI ESPOSA:

Alicia Hernández Beltrán.

Con todo mi amor por ser la compañera que me ha apoyado en todo momento, así como, por el impulso para la realización del presente trabajo.

A MIS HIJOS:

Alfredo, Israel y Stepahania.

A quienes amo profundamente, siendo su presencia de gran significado.

A MIS MAESTROS:

Por ilustrarme con sus conocimientos.

Al Lic. Luis Fernando Peniche Giordani.

Mi más sincero agradecimiento por la ayuda otorgada para mi realización.

A Javier Julián García Morales.

Por haberme brindado su amistad y apoyo.

**EFFECTOS DE LA DECLARACION FALSA EN EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS DE LA SECRETARIA DE
EDUCACION PUBLICA.**

INTRODUCCION: 3

CAPITULO I.- ANTECEDENTES DEL PROCEDIMEINTO:

| | |
|----------------------------------|----|
| a).- Constitución de Apatzingán. | 5 |
| b).- Constitución de 1824. | 18 |
| c).- Constitución de 1843. | 31 |
| d).- Constitución de 1857. | 38 |
| e).- Constitución de 1917. | 51 |

CAPITULO II.- MARCO CONCEPTUAL:

| | |
|--|----|
| a).- Concepto de procedimiento administrativo. | 64 |
| b).- Concepto de servidor público. | 68 |
| c).- Obligaciones del servidor público. | 79 |
| d).- Concepto de responsabilidad. | 82 |

CAPITULO III.- MARCO LEGAL:

| | |
|--------------------|----|
| a).- Constitución. | 85 |
| b).- Leyes. | 90 |
| c).- Decretos. | 93 |
| d).- Acuerdos. | 95 |
| e).- Circulares. | 97 |
| f).- Reglamentos. | 98 |

CAPITULO IV.- LA FALSEDAD EN DECLARACIONES:

| | |
|------------------------------------|-----|
| a).- Declaración. | 104 |
| b).- Sujetos. | 113 |
| c).- Análisis en el procedimiento. | 114 |
| d).- Efectos. | 119 |
| | |
| CONCLUSIONES: | 126 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA: | 137 |

INTRODUCCION

La integración de nuestro México de hoy no es, pues, sino el resultado de una continuada lucha de ideas por equilibrar la dignidad humana, contienda que ha sido amarga y sangrienta, dando a nuestro país su propio perfil.

Nuestra convulsiva formación exigió planteamientos jurídico-políticos propios, haciendo posible la aparición de una doctrina constitucional, imponiendo ideas e instituciones.

Del paulativo advenimiento de ideas podemos distinguir etapas tan fundamentales como la de independencia, reforma y revolución, a las que corresponden leyes constitucionales que han condicionado la evolución política de nuestro pueblo.

En efecto, durante las diversas épocas de nuestra historia, florecieron culturas que dejaron testimonio de su grandeza, truncadas por el invasor, relegándolas a un segundo término, adueñándose de la situación, generando un sin número de problemas económicos, políticos y sociales, cuya revolución será la pauta del desarrollo y proyección constitucional de México.

Es relevante que México ha sido y seguirá siendo fiel a su propia historia, y en la actualidad mantiene principios que se acuñaron desde muy antiguo en nuestra tradición política, aunque ahora pudiesen aparecer modernos.

Por eso, a través de la historia se puede hacer el eslabonamiento de lo que nuestro país ha sido, interpreta la imagen de cada época y sus mentalidades.

Se plantea el predominio de la ley, para eliminar la arbitrariedad, abogando por el reconocimiento de igualdad de todos los hombres, la abolición de los fueros en forma de excepción a grupos privilegiados.

Este estudio no pretende llegar a convertirse en un manual de críticas insanas, sino buscar, detectar los problemas y dar las dimensiones que nos lleven a las soluciones, con el solo objeto de que el servidor público responda al ideal máximo de ser un hombre digno y honrado, así como fundar su criterio en los principios generales del Derecho, "Equidad y Justicia".

Por ende y en concreto, se dará inicio al estudio de consecuencias jurídicas tanto en su aspecto procesal como sancionador en el supuesto de falsedad en declaraciones, vertida en la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario que prevé el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la Secretaría de Educación Pública.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO

a) Constitución de Apatzingán.

Mirar el pasado no sólo es intelectual, sino búsqueda de experiencia y raíces para solidificar un conocimiento.

En el México precolombino, en medio de pirámides y de los santuarios, hablar de un Estado en sentido estricto, quizás a la doctrina le parezca ilusorio, ya que se consideran como pueblos agregados para un estudio sobre la historia de la política, pero sin constituir en sentido estricto Estados.

Por lo que se considera que dentro de las civilizaciones antiguas, existió una organización social eminentemente teológica. ⁽¹⁾

En el pueblo maya, por lo intrincado de su historia, sobre todo porque no existen testimonios escritos, no se puede determinar si hubo un sistema jurídico para castigar a los servidores públicos, máxime cuando sus características de organización social correspondían a un tipo de oligarquía, fundado en un orden teológico rígido. Este cacicazgo era hereditario, los primogénitos eran llamados a ser los depositarios del poder político y religioso. ⁽²⁾

El carácter de hereditario y teológico, resta a toda organización un sentido de equidad y es quizás éste, uno de los factores que motivó en su momento la destrucción de esa impresionante cultura. Ver a un pueblo sojuzgado, es palpar en todo tiempo el fantasma de una rebelión, y los mayas en una especulación histórica, quizás fueron los mismos que destruyeron sus castas

⁽¹⁾ PORRUA PEREZ, Francisco. "Teoría del Estado". Editorial Porrúa, S. A. 29a. Edición. México, D. F. 1997. Págs. 41-44.

⁽²⁾ Nueva Enciclopedia Temática. Editorial Cumbre, S. A. 32a. Edición. México, D. F. 1987. Tomo II. Págs. 162-164.

dominantes y prefirieron irse a otras tierras, antes de soportar o continuar bajo el dominio de las grandes dinastías.

La lección histórica de los mayas, sirve de pauta para enunciar un postulado, -el gobernante impune siempre será arbitrario, y por lo tanto, el estado débil siempre tendrá a una dinastía oligárquica o reinante-.

Los aztecas, con su cosmovisión, plantean valores más centrados y justos. Entre ellos ya se buscaba una dominación del poder, ya que el gobernante, si bien era elegido de una manera hereditaria, tenía que someterse a duras pruebas, sacrificios y demostrar su valía; el gobernante tenía que ser el ejemplo de virtud, fuerza y lealtad, antes que de vicio, corrupción o altanería. La religiosidad del pueblo azteca se encaminaba a conquistar, por medio de rituales, fiestas, sacrificios y en general, una vida pulcra. El gobierno tenía una cultura simple y dinámica a través de jueces y funcionarios, castigando con especial severidad la traición, cobardía y los delitos contra la honestidad, incluso con la muerte a garrotazos o pedradas.⁽³⁾

Este celo por el orden y la honestidad, es el principal antecedente que se encuentra en la etapa precolonial, ya que el orden militar y teocrático en muchos pueblos, se divorciaban de la existencia de valores, cosa que en el imperio azteca se buscó afanosamente para afianzar un gobernante virtuoso.

En la colonia se gestaron importantes instituciones jurídicas que perduran hasta nuestros días, heredadas de la cultura española.

Para desentrañar el enigma del origen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es menester indagar sobre los antecedentes, sobre sus raíces y precisamente, si es una Ley de carácter ordinario, forzosamente requiere analizarse la Ley fundamental que le dio su nacimiento.

⁽³⁾ Nueva Enciclopedia Temática. Idem. Tomo XII. págs. 170-171.

Si bien la responsabilidad oficial tuvo sus labores desde los tiempos romanos, desde luego en España, en nuestro sistema viene a ser la Constitución de Apatzingán, conocida oficialmente como "Documento Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", lo que le da su provenir.⁽⁴⁾

Sin embargo, entre las leyes fundamentales de México, la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812; no sólo por haber surgido durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la Organización Constitucional del nuevo Estado.⁽⁵⁾

Como antecedente para efectos de nuestro estudio, tenemos en su título III De Las Cortez, Capítulo VII De Las Facultades De Las Cortez, en su artículo 131, inciso vigésimo quinto, dice: "Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho y demás empleados públicos".

CORTEZ.- Son la reunión de todos los Diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos.⁽⁶⁾

Asimismo, se facultaba a las Cortez a decretar si hay o no lugar a la formación de causas, en cuanto a los Secretarios de Estado y del Despacho.⁽⁷⁾

A pesar de su limitada vigencia de escasos meses, del 19 de marzo al 17 de septiembre de 1812, ya se determinaba la responsabilidad del servidor público, pero no nos remite a un procedimiento determinado para juzgar

⁽⁴⁾ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "Sentimientos de la Nación". Editorial PRI. México, D. F. 1985. Pág. 7 (Esta obra contiene una versión facsimilar del documento original).

⁽⁵⁾ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-1995). Editorial Porrúa. 20a. Edición. México, D. F. 1997. Pág. 59.

⁽⁶⁾ Idem. Pág. 76.

⁽⁷⁾ Idem. Pág. 90

sobre la formación de causa o su procedimiento, lo que en nuestros días sería la admisión de la queja o denuncia, y la aplicación del procedimiento disciplinario.

Haciendo diligencia, hayamos que la iniciación de nuestra Constitucionalidad, presenta a José María Morelos y Pavón, como el verdadero forjador de nuestras Instituciones, quien da a conocer en su documento "Sentimientos de la Nación", los principios políticos que darán forma al Estado Mexicano, representan la primera expresión fundamental del socio liberal, y sirvieron de base a la Constitución de Apatzingán.⁽⁸⁾

El 13 de septiembre de 1813, se reunió en Chilpancingo, Gro., el primer Congreso al Anáhuac, para iniciar la obra de Organización Jurídica de la Nación Mexicana, considerándose como el primer ordenamiento electoral del México Independiente, contiene la reglamentación interior para esa reunión y estableció las bases que regirán la elección de Diputados al Congreso de Anáhuac.⁽⁹⁾

Así, desde la hacienda de Tiripitio, Morelos hacia aparecer el 15 de junio de 1814, una proclama anunciando la próxima aparición de la constitución; y el 22 de octubre de 1814 es expedida.⁽¹⁰⁾

Surgió del pueblo mexicano en lucha y logró con ello mismo, plasmar casi en su totalidad, los anhelos de Morelos, apareció cuando el país se encontraba todavía sobre la tutela española, y no habiendo podido aún, triunfar militarmente la fracción que la expidió, se llegaría a tener pues, la vigencia deseable; y además, en el caso particular del Decreto de 1814, se trataba de aclarar en él, todos aquellos principios que apuntalaran la tan ansiada dependencia. La fe en el derecho era ciega para los hombres de Apatzingán y el movimiento se proyectaría jurídicamente cuando aún, no había concluido; el derecho procedería así, al hecho mismo; ello fue quizá, uno de los mayores aciertos de la Carta Constitucional que nos ocupa a la vez que la causa de su escasa vigencia.

⁽⁸⁾ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "Sentimientos de la Nación". Editorial PRI. México, D. F. 1985. Pág. 7 y 8.

⁽⁹⁾ Idem. pág. 43 y 44.

⁽¹⁰⁾ SAYEG HELU, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano". Tomo I. UNAM. México, D. F. Pág. 173.

Los principios políticos que consumió en 1814, fueron suficientes para formar la base sobre la cual se apoyan nuestras ulteriores conquistas constitucionales, de su texto dividido en sus dos partes fundamentales que el constitucionalismo moderno ha dado en señalar a toda Carta Magna, la dogmática y la orgánica, se desprenden las tesis fundamentales de nuestra estructura constitucional, la soberanía del Estado, los derechos del hombre y una forma de Gobierno Republicano que consigna ya la clásica división de poderes; Legislativo, Ejecutivo y Judicial. ⁽¹¹⁾

Muy profunda era la convicción que los hombres de Apatzingán tenían del decoro y la dignidad del ser humano, por lo que se consigna por primera vez en América, un catálogo de los derechos del hombre; "Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Estos no son títulos comunicables, ni hereditarios; y así es contraria a la razón, de la idea de un hombre nacido legislador y magistrado"; rezaba el artículo 26 de la Carta de 1814.

Artículo 27.- La seguridad como derecho del hombre.

Artículo 37.- Derecho de petición.

Artículo 38.- Libertad de Enseñanza y Trabajo.

Artículo 39.- Educación de nuestro pueblo, necesaria instrucción a todos los ciudadanos. ⁽¹²⁾

Se señala la existencia de un Tribunal de Residencia, para conocer de las causas pertenecientes a los individuos integrantes del Supremo Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia.

⁽¹¹⁾ SAYEG HELU, Jorge. Idem. Págs. 176, 177 y 178.

⁽¹²⁾ Idem. Págs. 185, 186 y 187.

Aunque los tres poderes son calificados como supremos atendiendo a que sobre ellos no existe autoridad alguna, el Legislativo, depositado en el Supremo Congreso, reviste una notoria supremacía sobre las otras dos. No podía ser de otra manera, el Credo Democrático de Morelos y de los hombres de Apatzingán, que se vació materialmente en el Decreto, requería dar la mayor fuerza a quienes directamente representaban al pueblo. ⁽¹³⁾

La Carta de Apatzingán provocó reacción, desencadenó más rebatadamente el coraje realista; Morelos, no sólo los había derrotado en los campos de batalla, amenazando seriamente la estabilidad del Gobierno Virreinal, ahora le retaba también social, jurídica y políticamente, enfrentándole un código de democracia pura; precomisaba la Carta de Apatzingán la libertad e igualdad. ⁽¹⁴⁾

Sus características generales fueron esencialmente la idea de: Libertad, que se hayo siempre presente por lo que no se trató de un Decreto Constitucional de la América Mexicana, sino para la Libertad de la América Mexicana, por lo que sería uno de los derechos fundamentales del hombre, libertad en el ámbito internacional y en el interno, libertad del Americano-Mexicano, así como se precisa el concepto de nacionalidad. ⁽¹⁵⁾

En la obra mencionada, en su artículo 4º, a la letra dice: "Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera".

Como se observa, aquí se plasma el postulado más importante del servidor público, que es la lealtad a la voluntad del pueblo que lo genera; una lealtad que, cuando es traicionada, es justo que se castigue a los que han defraudado la confianza otorgada.

⁽¹³⁾ SAYEG HELU, Jorge. Idem. Págs. 189 y 190.

⁽¹⁴⁾ Idem. Pág. 193.

⁽¹⁵⁾ Idem. Pág. 176.

Soberanía, que se caracterizaba en la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de Gobierno que más convenía a los intereses de la sociedad, de aquí se desprende el carácter autónomo indivisible, inalienable e imprescriptible de ella.⁽¹⁶⁾

Sufragio, se confería tal derecho a todos los ciudadanos, sin distinción de clases ni países, asimismo se determinaba que ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía, el título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza, o sea el derecho convencional de las naciones, lo que en la actualidad se determina como derechos humanos entre otros.

Consistían como fin único de las Asociaciones Políticas, la igualdad, seguridad, propiedad y libertad.

En cuanto a la forma de Gobierno, en su estructura orgánica, se caracteriza fundamentalmente la forma de república y la división de poderes.⁽¹⁷⁾

Como ya se manifestó, la existencia de un Tribunal de Residencia, el cual como Institución se encargaba de conocer de las causas pertenecientes a los individuos integrantes del cuerpo gubernamental, o dicho de otra manera, de lo que en la actualidad se conoce como servidores públicos, por lo que nos concretaremos a su estudio y análisis, como Primer Tribunal de Responsabilidades y Sanciones.⁽¹⁸⁾

Por lo que la Declaración de Apatzingán, es una de las más completas y explícitas de que se tenga memoria en cuanto a los derechos del hombre.⁽¹⁹⁾

⁽¹⁶⁾ SAYEG HELU, Jorge. Idem. Pág. 179.

⁽¹⁷⁾ Idem. Págs. 182 y 183

⁽¹⁸⁾ Idem. Pág. 189.

⁽¹⁹⁾ Idem. Pág. 184.

Sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en sus capítulos XVIII y XIX, intitulados "El Tribunal de Residencia" y "De las Funciones del Tribunal de Residencia"; establecen, el primero, el proceso para elegir a los jueces que integran dicho Tribunal, en el segundo -como lo establece su artículo 224- conocerá privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y las del Supremo Tribunal de Justicia. Dicho Tribunal conocerá de las acusaciones en contra de los funcionarios, disolviéndose luego que haya sentenciado las causas que motivaron su instalación -artículo 231-.

Este juicio de residencia, tiene su procedencia y concepto como a continuación se narra:

Sistema de control de la actuación de funcionarios públicos, aplicado por España, para vigilancia más o menos adecuada en virtud de la distancia de dominios americanos, tratando de que sus disposiciones sean legales, administrativas o políticas, fueran complementadas en sus verdaderos alcances y justos términos.

Que los funcionarios públicos actuaran en un ámbito de relativa elasticidad.

Que los habitantes tuvieran oportunidad de hacer oír su voz, cuando el funcionario estaba en el cargo.

El estado Español, el funcionario y el pueblo, hicieron del juicio de residencia, una verdadera institución popular.

Funcionaba como un acto jurídico-político de responsabilidad en función.

El juicio de residencia, es un equilibrio hábilmente logrado entre la Metrópoli y el Mundo Americano para ser factible por un lado, el principio de autoridad, o sea, la relación directa entre la Corona y el funcionario, por el otro, el principio de responsabilidad del funcionario y el ámbito donde proyecta su gestión.⁽²⁰⁾

Surge por primera vez en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica.

Era un procedimiento abierto popular.

Caracteres:

- 1.- Cumplimiento estricto de los deberes que le impone la función.
- 2.- Responsabilidad por sus actos:
 - a).- Hacia la Corona.
 - b).- Hacia sus gobernados.
 - c).- Garantía de los derechos públicos y privados de éstos.
 - d).- Perfeccionamiento paulativo del servicio administrativo y político.
- 3.- Procedimiento abierto y amplio de estructura popular; y
- 4.- Procedimiento judicial.

La recopilación de las Leyes de Indias, Libro V, Título XV, denominado "De las residencias y jueces que la han de tomar", el Maestro Raúl F. Cárdenas, hace un desglose de los artículos más importantes, destacándose lo siguiente:

⁽²⁰⁾ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVII. Editorial Dris Kill, S. A. Buenos Aires, Argentina 1980. Voz: Juicio de Residencia.

La Ley Primera indicaba que la residencia de los virreyes se substancie en un término de seis meses, para asegurar la quietud de los Ministros y Vasallos de las Indias.

En la Ley Tercera, se previene que los presidentes, oidores, alcaldes del crimen y fiscales promovidos de una residencia a otra, se les siga el juicio de residencia antes de salir de las ciudades en que residen.

En la Ley Cuarta, se contemplan los supuestos de los gobernadores designados por tiempo indeterminado que al removerse, el juicio debe seguirse ante la audiencia del Distrito en que residen, y si son perpetuos (Ley Quinta), el juicio se debe de llevar a cabo cada cinco años.

En las siguientes leyes, se fija la competencia en cuanto a determinados funcionarios, a los que debe tomarse la residencia por su antecesor o a otros funcionarios; en la Ley diecisiete y siguientes, se fijan reglas de procedimiento en los juicios de residencia de generales, almirantes, ministros, oficiales, oidores, etc.

En la Ley veinticinco, se previene que no se tome la residencia de corregidores y alcaldes mayores, a los sucesores "si no fueren de mucha satisfacción"; en la Ley Veintiséis, se fija que las residencias se sigan en los lugares principales del ejercicio; que los juicios de residencia sean en forma que lleven la noticia de los indios (Ley Veintisiete); que el término de la residencia sea de sesenta días, y si hubiere demandas públicas, se tramiten en otros sesenta (Ley Veintinueve); que los jueces de residencia procuren averiguar los bienes y malos procedimientos de los residenciales (Ley treinta y dos); que en el juicio de residencia no se tomen cuentas de hacienda y se remitan a los Tribunales de cuenta (Ley Treinta y cuatro); que los corregidores "que en las residencias fueran alcanzados en hacienda, tenga las penas que ésta declara y que para su cobranza se proceda conforme a ellas" (Ley treinta y seis), esta ley es particularmente interesante, pues en ella se dispone que "los corregidores" de nuestra Real Hacienda y causa pública, para cuyo remedio mandamos que todos

los corregidores y alcaldes mayores que fueran alcanzados en alguna cantidad, por haberla retenido en su poder, así de nuestra hacienda, como de encomendadores indios o doctrineros, sean condenados a perpetua privación de oficio y desterrados por seis años a la Guerra de Chile, siendo en las provincias del Perú o a otra semejante en las de Nueva España, la cual se ejecute sin remisión sin dispensación alguna, y que "habiéndole" dando expresión contra sus fiadores y oficiales reales, que hubieren recibido las fianzas y contra los capitulares ante quien se hubiesen dado, obligándolos a todos a que prorrata paguen al alcance.

Curiosa y digna de mención es también la Ley cuarenta que dice a la letra:

"Declaramos y mandamos, que las sentencias definitivas pronunciadas en residencia sobre cohecho, baraterías o casas mal llevadas, contra gobernadores y sus oficiales, en que a consideración no exceda de veinte mil maravedís, sean ejecutadas luego en las personas y bienes de los culpados y si excediese en esa cantidad, la hayan de depositar, como se contiene en los capítulos de Corregidores y Jueces de residencia, que sobre esto disponen y se han de guardar y cumplir y que sin embargo de cualesquiera apelaciones que por su parte interpongan..."

En la Ley cuarenta y cinco, se fija que sobre defraudar derechos y traer fuera de registros se pruebe con testigos singulares.

Finalmente en la Ley cuarenta y nueve se afirma que considerando que las leyes se deben de ajustar a las provincias y a las regiones para donde se hace y que las indias son tan distintas de estos reinos, que cuando en nuestros consejos se llegan a ver y determinar las visitas o residencia, son muertos los comprendidos en ella y cuando conviene remediar los excesos de tratar y contratar los ministros en que pocas veces deja de intervenir fuerza, baratería o fraude de hacienda real; declaramos y mandamos que en todas las provincias de Indias, islas y tierra firme seguido de mar océano, los cargos de tratos y contratos de todos los ministros, que nos sirven y servirán, así en plazas

de asientos como de otros oficios y cargos temporales de paz o guerra cuenta y administración de nuestra real hacienda, y en toda contra cualquiera forma, sin excepción de personas que vayan de fallar y fallen contra sus herederos y fiadores en lo tocante a la pena pecunaria..." (21)

Según la Enciclopedia Jurídica Omeba, el juicio de residencia tenía como finalidad que los intereses de la corona y las órdenes que de ella emanaban fueran cumplidos, sobre todo porque los habitantes tenían la oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar sus abusos o errores que hubieran cometido en su desempeño, y el funcionario, no veía a este juicio como un agravio, puesto que si salía bien librado, se comprobaba ante la colectividad que era honrado, constituyéndose en un honor esta situación. (22)

Existía la denominada visita, la cual era secreta y abarcaba a todos los funcionarios de una región o provincia, no indicándose de qué ni por quién, ni aún después de que se le encontraba culpable y se le sentenciaba por el Consejo de Indias. Se realizaba por medio de un visitador, el cual formulaba un sumario cerrado y sellado, a dicho consejo, e inclusive a los miembros de tal consejo que no eran sujetos a residencia, si lo era a la visita. (23)

En la etapa Colonial, la responsabilidad oficial existió, pero faltó aplicabilidad, máxime cuando los puestos eran vendidos o existía un estado de guerra motivado por las constantes sublevaciones que se vivieron en esa época.

En el post Colonial, en plena gesta histórica, José María Morelos y Pavón da al pueblo mexicano una importante lección al decir en su obra Los Sentimientos de la Nación que, 13o.- Que las Leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio..."

(21) CARDENAS, Raúl F. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". Antecedentes y Leyes vigentes en México. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1982. Pág. 13-14

(22) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVII, Editorial Dris Kill, S.A. Buenos Aires, Argentina 1980. Voz: Juicio de Residencia.

(23) CARDENAS, Raúl F. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". Antecedentes y Leyes vigentes en México. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1982. Pág. 15-16.

Entraña en su esencia el deber insoslayable de contemplar a los mexicanos en igualdad ante la Ley, ya sean gobernantes o gobernados, pobres o ricos, etc., celo que marcó la senda de toda su vida, y es éste el respeto en igualdad a la Ley, el que tiene que guiar a todo servidor público.

Es evidente que el juicio, no es lo mismo que el de residencia, pero si es, en cuanto que aquél reconoce como su directo antecedente a éste, ambos tienen en común asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos.

b) Constitución de 1824.

Sondiando en la historia tenemos que, desaparecido Morelos, ni Bravo, ni Guerrero, ni Terán, ni Victoria, podrían reemplazarle, ni la chispeante aparición de Francisco Javier Mina, al frente de la Insurgencia Mexicana, notable peninsular, descontento del absolutismo.⁽²⁴⁾

Así las cosas, llegó a esta Nueva España la noticia de la caída del absolutismo en la Metrópoli; la reimplantación del régimen liberal.

Estos acontecimientos como era natural, fueron recibidos por parte de las autoridades virreinales con adversión y repudio, aunque oficialmente se daba por sofocada la Revolución de Independencia, éstos antes de resignarse a perder su situación que disfrutaban, conspiraron contra el nuevo orden de cosas, reiniciaron la independencia, jefaturándola, para conservar el mismo status quo.⁽²⁵⁾

Comisionado Agustín de Iturbide, para llevar a cabo el plan Virreinal, no tardó en romper con las autoridades coloniales, a fin de capitalizar todos los intereses en su personal provecho; sagaz y astuto, supo irse trayendo a toda la oficialidad, a Vicente Guerrero en particular, que al lado de Pedro Ascencio, representaba la última chispa Insurgente.

Con un abrazo, el famoso de Acatecpan, se sella el encuentro de los dos caudillos, la sujeción de Guerrero a Iturbide y el firme propósito de éste, es de satisfacer sus intereses.

Así, Iguala y Córdoba, reemplazaban a Chilpancingo y a Apatzingán, testigos del genuino movimiento libertador para convertirse en la imagen falsificada de la Patria Mexicana.⁽²⁶⁾

⁽²⁴⁾ SAYEG HELU, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano". Tomo I. UNAM. México, D.F. Pág. 194.

⁽²⁵⁾ Idem. Pág. 195.

⁽²⁶⁾ Idem. Pág. 197.

¡Independencia, religión y unión!, eran las tres garantías proclamadas por Iturbide y sirvieron de nombre a su ejército. El 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide suscribió, el Plan de Iguala, en el que se establece la obligación de constituir al Imperio Mexicano, dándose la tesis de que la Monarquía Imperial es la que "tiene que ser". Iturbide satisface, con su plan los intereses de las clases privilegiadas, y al pueblo le ofrece la emancipación política, entendida ésta como el desligamiento material de España. Y el 24 de agosto de ese mismo año, celebra con el Teniente General de los Ejércitos de España, Juan O'Donoju los tratados de Córdoba, sin tener mandato alguno para ello. En ellos se reproducían, los puntos que integraban el Plan de Iguala; puntualizar la idea imperial. Se establecía que sería llamado al trono del Imperio Mexicano Fernando VII u otros príncipes de la Casa Real Española o aquel de las Cortes eligieran, sin expresar de ser de Casa Reinante, es decir, "se suprimía como requisito, para la asunción del poder, la necesidad de pertenecer a la dinastía; en esta forma se deja expedita la vía para que cualquier otro individuo, en el caso particular, Iturbide pudiera ocupar el trono".⁽²⁷⁾

Frente al Decreto de Apatzingán, que hubo representado la base progresista, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, constituyen la primera expresión del retroceso.

Así, el 27 de septiembre de 1821, el Ejército Insurgente, comandado por Iturbide hacia su entrada triunfal en la Ciudad, que fue la Capital del Virreinato que sería del Imperio Mexicano, perdiéndose de esta manera nuestra Revolución de Independencia.

Establecido el Imperio, el poder de Iturbide que día a día se hacía más absoluto, terminó por volverse sordo de las demandas, que no podían aceptar el escandaloso pisoteo que de sus legítimos derechos hacia el autócrata. Por lo que el movimiento en contra del Imperio encontraría tan rápido eco y tan gran respaldo; y aún, quienes con fervor lo habían defendido no tardaron en volcarse en su contra.⁽²⁸⁾

⁽²⁷⁾ SAYEG HELU, Jorge. *Idem*. Págs. 198, 199 y 200.

⁽²⁸⁾ *Idem*. Pág. 218.

Reinstalado el Congreso el 31 de mayo de 1823, como triunfo de las Tendencias Republicanas y antiimperialistas, se apresuró a enmendar casi toda su pasada conducta. Dictó las bases legales necesarias para acabar con el ejecutivo existente; no sólo decretando la nulidad del imperio (8 de abril de 1823), sino, al propio tiempo, declarando insubsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.⁽²⁹⁾

Se llegó a olvidar el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, para el 4 de octubre de 1824, era firmada la tristemente celebre Constitución, elaborada ya con tiempo suficiente, pero sin asomarse, siquiera a los principios básicos de Apatzingán.⁽³⁰⁾

Por sus condiciones nuevas de gestión y, aún, por el promedio idiosincrático de los españoles constituyentes que le dieron el ser, resultó la más fiel expresión ideológica de una posición intermedia entre el progreso y retroceso, que en adelante habría denominarse "moderada", haciendo a un lado todo aquello que a costa de sangre derramada llegaron a integrar el texto de Apatzingán.

No hubo balance alguno de la dualidad señalada; libertad y orden o, lo que es lo mismo, orden y libertad, cuyo justo equilibrio es señalado en estricta teoría constitucional como la propia razón de ser de toda Ley fundamental.

La Constitución de 1824, su desproporción es enorme, se puede decir que toda ella es orgánica, ya que son muy escasas las referencias dogmáticas. Es la más fiel expresión de la posición moderada que a partir de éste entonces, habría de adueñarse de la misma política nacional.

Había ignorado aquellas fórmulas sociales que Hidalgo y Morelos habían señalado ya como condición para el pleno advenimiento del pueblo de México. En esta Constitución se introduce el Federalismo.⁽³¹⁾

⁽²⁹⁾ SAYEG HELI, Jorge. Idem. Pág. 224.

⁽³⁰⁾ Idem. Págs. 239, 240, 242 y 243.

⁽³¹⁾ Idem. Pág. 248.

Se señalaba un lapso de cinco años, hasta 1830, para tomar en cuenta observaciones que pudieran hacerse legalmente sobre textos constitucionales, que se llegó a considerar, que no en menos de un lustro podría juzgarse adecuadamente su funcionamiento y eficacia práctica del cuerpo constitucional que así aparecía en 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, en el TITULO VII, SECCION UNICA De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y acta constitutiva nos manifiesta:

Artículo 163.- Todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta constitución y la acta constitutiva.⁽³²⁾

Asimismo, en su TITULO III, DEL PODER LEGISLATIVO, SECCION CUARTA De las funciones económicas de ambas Cámaras y Prerrogativas de sus individuos, en su artículo 38 señala que cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones;

I y II.- Del Presidente de la Federación.

III.- De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios del Despacho.

IV.- De los Gobernadores de los Estados.

En su artículo 39.- La Cámara de Representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el Presidente o sus miembros sean acusados por actos en que hayan intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones, (compuesto de la mitad de los individuos

³²⁾ TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-1995). Editorial Porrúa. 20a. Edición. México, D.F. 1997. Pág. 193.

de los Senados, uno por cada Estado, sus atribuciones son, entre otras, velar sobre la observación de la Constitución, del Acta Constitutiva y Leyes Generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a éstos objetos). Esta misma Cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el Vicepresidente por cualquier delito cometido durante el tiempo de su destino.

Artículo 40.- La Cámara ante la que se hubiera hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declara por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del Tribunal competente.

Y en cuanto a las Cámaras, la otra se constituirá en gran jurado, y si ha lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del Tribunal competente (artículos 43 y 44).⁽³³⁾

Se hacen referencias en cuanto al procedimiento, el cual tiene su base en la recopilación de las Leyes de Indias, en cuanto:

a).- Designación.- Las residencias de Gobernadores y otros Ministros se toman por comisión de quien los proveyere y vayan donde esta Ley dispone.

b).- Lugar de juicio.- Los residenciados dan su residencia en la Ciudad, Villa o lugar principal de la provincia donde hubieran ejercido sus funciones y que no sean apremiados a que les den en otra parte.

c).- Publicación.- De edictos y pregones deberán de ser de tal forma idónea que "vengan a noticia de los indios" para que puedan pedir justicia de sus agravios con entera libertad.

⁽³³⁾ TENA RAMIREZ, Felipe. Idem. Pág. 248.

d).- Acusación.- Si algún particular querellaba al gobernador o presentaba capítulos contra él, los Virreyes, Presidentes y Audiencias y no despachen jueces de residencia, más si conviene saber la verdad enviarán a una persona que se informe de ello y el querellante o denunciador dará fianza de que pagará las costas y la pena que le fuere impuesta si resultare no verdadera la denuncia.

e).- Plazos.- Variaba según el funcionario.

f).- Juez de Residencia.- Contaban con amplias facultades para informarse de la verdad. "Los funcionarios que ya habían sido objeto de un juicio de residencia no podían serlo de nuevo"

g).- Sueldos.- Salían de las partes involucradas, sin tocar la Real Hacienda.

h).- Recursos.- Por cantidades que por derecho correspondían.

i).- Penas.- Variaban según la gravedad del delito:

- Multas elevadas
- Confiscación de bienes
- Prisión, o las tres cosas a la vez.

En esa época para los altos funcionarios la pena era, la condenación a perpetua privación de oficio y desterrados por seis años a la Guerra de Chile.

Ya se castigaba el cohecho.

La seria dificultad que tenía era la falsedad en que se expedían los testigos, ya que tanto enemigos como amigos del residenciado deformaban la verdad que se buscaba. De todos modos estimamos que la Institución, con todas las imperfecciones que puedan imputársele, sirvió para moralizar las costumbres administrativas y políticas de los territorios americanos y evitar máximos abusos,

posibles seguramente, si la existencia del juicio de residencia que actuaba como valla contra ambiciosos y corruptos. A pesar de los defectos de que adolecía en la práctica, constituyó una formidable Institución Fiscalizadora al servicio del Rey.⁽³⁴⁾

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835, como no podía ser revisada sino adolecía del año de 1830, según ella misma lo disponían las reformas que empezaron a proponerse desde 1826, se reservaron para aquel año, pero ni esas ni las posteriores a 1830 (la última de las cuales fue propuesta en 1835) llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución del 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.⁽³⁵⁾

La Ley del 24 se mostraría incapaz de contener el alud de desconocimientos y pronunciamientos políticos que sobrevenían a partir de su promulgación, y no tardaría en ser desplazada esta falsificada, pero entusiasta imagen, por una nueva, funesta y sombría; la de México Anárquico, fiel reflejo de una realidad no obstante, derivada de la vil suplantación de Iguala.

De 1824 a 1835, en que se presume la vigencia de la Constitución, se sucede una serie de pronunciamientos, planes, proclamas y cuartelazos, que hacen negativa dicha vigencia.

En Guadalupe Victoria (Miguel Fernández Félix), como primer Presidente de la República, tuvo que hacer frente a dichos pronunciamientos, comandados por el propio Vicepresidente de la República, Nicolás Bravo, quien sería combatido por Guerrero, a quien había comisionado Victoria.

Así para afianzar la paz y el sistema federal, se declara a Don Vicente Guerrero para ser electo Presidente de la República, ya que representaba a la Insurgencia, pero, había quienes, "no podían admitir que ocupara el primer puesto a la Nación un hombre de color oscuro y que no poseía ninguna de las condiciones favorables a las preocupaciones de que se ostentaba la nueva

⁽³⁴⁾ Enciclopedia Jurídica Orbeba. Tomo XVII. Editorial Dris Kill, S.A. Buenos Aires, Argentina 1980. Voz: Juicio de Residencia.

⁽³⁵⁾ TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-1995). Editorial Porrúa. 20a. Edición. México, D.F. 1997. Pág. 154.

aristocracia mexicana, suponían un deshonor nacional del que Guerrero fuera Presidente".

Así fue como el oportunista, Antonio López de Santa Anna, haciendo caso omiso de la Constitución, se apresuró a apoyar a Guerrero y supo aparecer, como sabría hacerlo siempre, durante el cuarto de siglo inmediato, como el redentor de las causas justas; como el "Protector de la Libertad de los Pueblos" -así llegó a autotitularse-; como el hombre indispensable que surge en el momento preciso, engañando y traicionando las más de las veces, sus propias indicaciones; capitalizando en provecho de sus injustos y caprichosos intereses las circunstancias políticas del país en su momento dado.

En consecuencia, Guerrero y Bustamante fueron elevados a la Presidencia y a la Vicepresidencia, respectivamente, pero la semilla del desgobierno ya estaba sembrada.

Ante la invasión española de Isidro Barrados, cuyo objeto era conquistar a México, Bustamante se pronunció en Jalapa, mediante el plan del mismo nombre, derrocando a Guerrero, ataca al Presidente, con las mismas tropas que éste le había confiado "ni nada más ni nada menos" que para hacer cumplir la Constitución y las leyes.

El Congreso decreta -4 de octubre de 1830- "El C. General Vicente Guerrero, tiene posibilidad para gobernar".

Así, la anarquía venía haciéndose dueña del México de aquellos tiempos; las expresiones "mantener el orden constitucional" o "restablecer el pacto fundamental", eran corrientes en los documentos políticos de la época.

Imposibilitado Guerrero, asumió el ejecutivo el General Don Anastasio Bustamante, quien sus características fueron el terror, la persecución, la prisión, la violación y la muerte.

Asume el poder Gómez Pedraza, ayudado por Santa Anna, quien cuatro años atrás le había impedido por medio de las armas subir al poder, porque veía en él, el puente para procurar su "legal arribo a la -inmensamente deseada- primera magistratura de la Nación".

Así, el Gobierno de la República se hayaba a merced del militar en turno.

Más a lado de este ejército-gobierno se hallaba el clero, quien controlaba la educación y todas las obras de caridad, contaba con el apoyo del Estado, quien coactivamente obligaba a los fieles a cumplir sus compromisos con el clero, como son: Diezmos, premias, las abvenciones parroquiales, las dotes, las donaciones, las herencias y los legados, además, los intereses (que percibían por prestamos de capitales); así la iglesia seguía conservando la situación privilegiada de que gozó en épocas medievales en el viejo continente; y aún aumentó en México sus ventajas, sobreponiéndose al Estado, el cual se justificaba en tanto apoyara y ayudara a la iglesia en su santa laboral humanitaria!, en fin, había una superposición de la iglesia sobre el Estado Mexicano.

Más el juego político ha de complicarse con la manifiesta intervención en él, de las logias masónicas: Escoceses y Yorkinos.⁽³⁸⁾

Surge efímero brote progresista cuando Valentín Gómez Farias, en su calidad de Vicepresidente de la República y en ausencia del Presidente Santa Anna, ejerció el poder ejecutivo, de él arranca la reforma mexicana.

A partir del 1º de abril de 1833, en que Gómez Farias asume la Jefatura de la Nación, logra una serie de medidas progresistas como: superación de las Instituciones Monásticas y de todas las leyes que atribuyen al clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato de matrimonio; mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la

⁽³⁸⁾ SAYEG HELU, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano", Tomo I. UNAM. México, D.F. Págs. 252-258, 261, 263-265.

inculcación de los deberes sociales; por la formación de nuevos conservatorios de arte y bibliotecas públicas y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y la moral; abolición de la pena capital, para delitos políticos y aquellos que no tuvieran el carácter de un asesinato de hecho pensado.

En menos de un año y casi en forma ininterrumpida, se expidieron varios decretos: Prohibir la sepultura en las iglesias; los religiosos no se mezclaban en asuntos políticos; clausura de la Real y Pontificia Universidad de México, substituyéndola con la Dirección General de Instrucción Pública; se suprime el diezmo; etc.⁽³⁷⁾

Más pese a que no prosperaría mejoramiento, pues la reacción retrógrada lograría suspender muchos de sus defectos, fue suficiente para hacer perder al clero el monopolio que de la educación había tenido, y se formaba la escuela de los reformistas de 1856 y 1859; la juarista.⁽³⁸⁾

Como era de esperarse, la reacción, representada por los dos cuerpos privilegiados: La milicia y el clero, combatiendo la obra de Valentín Gómez Farias, solicitando al Presidente Santa Anna, la nulidad de las disposiciones dictadas, quien no vacilaría para ponerse al frente de los descontentos, no dando crédito alguno a "las reformas iniciadas en el Congreso con tanta imprudencia".⁽³⁹⁾

Más no se podía paralizar el avance reformista, sino hasta lograr un cambio radical en nuestra forma de gobierno, pese al artículo 171 de la Carta de 1824 que prevenía:

" Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la Libertad e Independencia de la Nación Mexicana, su religión,

⁽³⁷⁾ SAYEG HELU, Jorge. Idem. Págs. 65 a 67.

⁽³⁸⁾ Idem. Pág. 269.

⁽³⁹⁾ Idem. Págs. 273 y 274

forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los Poderes Supremos de la Federación y de los Estados".

Sin embargo, empezó a ser duramente combatido por el Congreso.⁽⁴⁰⁾

Así vemos como el 23 de octubre de 1835 aparecen las "bases para la Nueva Constitución" que "fincaron los cimientos de un régimen de Gobierno centralista, teocrático, oligárquico, plutocrático y estructuralmente complicado e inconsistente".

Para diciembre 15 del mismo año, aparecía la primera de las Siete Leyes, que integrarán el Nuevo Régimen Constitucionalista.⁽⁴¹⁾

Estas siete leyes sólo significaban la consolidación de la situación de las clases privilegiadas, determinaban su propósito, consolidar y perpetuar "de juri" el poder de dichas clases que día a día se debilitaban.

Efectivamente este Código Constitucional, aseguraría los privilegios del clero y la milicia, quienes no podrían armonizar sus intereses, agudizando aún más, el estado anárquico que privaba en el país.

Por lo que la Constitución de 1836, no dejó enteramente satisfechos ni al clero ni ejército; asimismo, ni al pueblo, puesto que ella esta basada bajo el concepto de mantener al pueblo en el embrutecimiento y degradación.⁽⁴²⁾

La substitución del Sistema Federal por el absurdo centralismo que implantaron las siete leyes, fue la consecuencia, sin duda, de la pérdida del territorio texano.⁽⁴³⁾

⁽⁴⁰⁾ SAYEG HELU, Jorge. Idem. Pág. 276.

⁽⁴¹⁾ Idem. Págs. 278 y 279.

⁽⁴²⁾ Idem. Págs. 283 a 285.

⁽⁴³⁾ Idem. Pág. 287.

Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, la hostilidad hacia ella de los federalistas se hizo sentir en todas sus formas, desde las solicitudes para el cambio de sistema, que con el nombre de "Representaciones" caracterizaron a la época, hasta las conjuraciones o pronunciamientos militares, que no por sofocados dejaban de renacer.

Existían cuatro criterios en aquellos momentos de quienes se disputaban el triunfo:

El de los Conservadores que, simplemente sostenían la Constitución de 1836.

El de los Centralistas que, sin variar el sistema pedían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía.

El de los Federalistas Moderados que, proponían la restructuración del sistema de 1824.

El de los Federalistas Radicales, para quienes no bastaba el sistema federal, sino que era preciso continuar las reformas de 1833.⁽⁴⁴⁾

En virtud de que Santa Anna trastornó a la Constitución, con crueles persecuciones, o de someter al país a las más detestables de las tiranías, el despotismo militar y religioso.⁽⁴⁵⁾ Como consecuencia, fue derrotado y por salvar su vida, firmó sin poderes varios tratados en que se reconocía la independencia de Texas.⁽⁴⁶⁾

⁽⁴⁴⁾ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. (1808-1995)*. Editorial Porrúa. 20a. Edición. México, D. F. 1997. Pág. 249 y 250. (Las Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, era conocida también como "Constitución de las Siete Leyes" o "Constitución Centralista de las Siete Leyes").

⁽⁴⁵⁾ SAYEG HELU, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano". Tomo I. UNAM. México, D. F. Pág. 290.

⁽⁴⁶⁾ Idem. Pág. 292.

A la separación de Texas, se añadió la amenaza separatista yucateca. Yucatán sería la más celosa defensora del Federalismo y el 12 de febrero de 1840 habría de levantarse el acta en la que expresara su repudio al régimen centralista y en marzo de 1841 se publicaba la Constitución Política Yucateca, cuyo principal colaborador habría sido Don Manuel Crescencio G. Rayón; quien haría aparecer en ella, por vez primera, la que entonces era novecésima Institución y que ahora, no en vano, ha sido para México justo motivo de orgullo; el juicio de amparo.⁽⁴⁷⁾

⁽⁴⁷⁾ SAYEG HELU, Jorge. *Idem*. Págs. 297 y 298.

c).- Constitución de 1843.

En los proyectos de Reforma del 30 de junio de 1840 se retoma la cuestión del funcionario público, en su título octavo. De la observancia y Reformas de la Constitución. En sus artículos 159 y 160, que a la letra dicen:

Artículo 159.- Todo funcionario público, al tomar posesión de su destino, hará juramento de guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes, y será después responsable por las infracciones que cometa o no impida. El Presidente de la República jurará ante el Congreso.

Artículo 160.- Todo funcionario público estará sujeto al juicio de residencia en los casos y del modo que prescriben las leyes.⁽⁴⁸⁾

En los proyectos del 25 de agosto de 1842 en su título IX -de la observancia-, conservación y reforma de la Constitución nos manifiesta:

Artículo 167.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará juramento de guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes, y será responsable por las infracciones que cometa o que no impida pudiendo o debido hacerlo. El Presidente jurará ante el Congreso.

Artículo 168.- Todo funcionario público estará sujeto al juicio de residencia en los casos y forma que dispongan las leyes. El Congreso Nacional

⁽⁴⁸⁾ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México (1808-1995)*. Editorial Porrúa. 20a. Edición. México, D. F. 1997. Pág. 304.

dictará las que fuere conducentes para hacer efectiva la responsabilidad de los que quebrantaren esta Constitución o las Leyes Generales.⁽⁴⁹⁾

Para el 2 de noviembre del mismo año, se presenta un segundo proyecto de Constitución, intitulado "Constitución Política de la República Mexicana", el cual es leído al siguiente día (3 de noviembre), en su título XVIII de la Constitución y en su subtítulo de la observancia en su articulado nos dice:

Artículo 137.- Todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará juramento de guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes, y será responsable de las infracciones que cometa o que no impida, pudiendo y debido hacerlo. El Presidente de la República jurará ante el Congreso.

Artículo 138.- Todo funcionario público tiene responsabilidad sobre sus faltas contra la Constitución y queda sujeto a la residencia y visita en los casos y forma que dispongan las leyes.⁽⁵⁰⁾

Así, el 12 de junio de 1843 se dan las "Bases de organización política de la República Mexicana" las que serán conocidas como nuestra futura Carta; éstas en su TITULO XI De la observancia y reforma de estas bases, nos dice:

Artículo 201.- Todo funcionario público antes de tomar posesión de su destino, o para continuar en él, prestará juramento de cumplir lo dispuesto

⁽⁴⁹⁾ TENA RAMIREZ, Felipe. Idem. Pág. 338 y 347. (Estos proyectos de reforma son considerados los primeros, en virtud de que ya se le da el nombre de Constitución Política de la República Mexicana". Para el día siguiente -26 de agosto de 1842- se le cambia el nombre por el de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" y se presenta en una versión simplificada).

⁽⁵⁰⁾ Idem Pág. 370 y 379.

en estas bases. El Gobierno reglamentará el acto del juramento de todas las autoridades.

Artículo 202.- En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas bases. En las leyes que se diere sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se ha de requerir ni más ni menos de los dos tercios de votos en las dos Cámaras. El Ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del artículo 87 (observaciones ante el proyecto).⁽⁵¹⁾

Acordadas las "Bases Orgánicas", por la Junta Legislativa, Antonio López de Santa Anna que ya había visto pasar la "situación difícil", regresó a promulgar la Carta para conservar la supremacía de las clases privilegiadas, se encargó no sólo de mantener, sino de fortalecer el sistema central de gobierno.

Dichas bases orgánicas, suprimieron uno de los más graves defectos de la Carta de 1836, el Supremo Poder Conservador, quien tenía maneado al Ejecutivo, por lo que el Presidente de la República no encontró ya sobre sí a ninguna otra autoridad, quedando libre el camino para imponer su voluntad. Y como producto militar que fuera esa desafortunada Ley fundamental, habría de dar paso a un despotismo constitucional más intolerable aún que el constitucionalismo oligárquico que las "Siete Leyes" había traído aparejado.⁽⁵²⁾

Las nefastas experiencias constitucionales de 1836 y 1843 no sólo se habrían mostrado incapaces de resolver los profundos males que aquejaban a los mexicanos sino que fueron propicios, además, a la desintegración

⁽⁵¹⁾ IFNA RAMIREZ, Felipe. Idem. Pág. 435.

⁽⁵²⁾ SAYEG HELU, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano" Tomo I. UNAM. México, D. F. Pág. 312.

del territorio patrio; y a este nuevo constituyente tocaría recoger muchos de los amargos frutos que aquellos hubieran sembrado.⁽⁵³⁾

Pero, de nueva cuenta, el 20 de abril de 1853, por undécima vez Santa Anna, recibió la Presidencia de la República, que un poco más adelante se haría llamar "Alteza Serenísima".⁽⁵⁴⁾

La ostentación y el lujo reinaban, produciendo un déficit mayor, las Arcas de la Nación ya no eran suficientes para ostentar tanto boato y para solventar la situación llegó al colmo de decretar los impuestos más ridículos que de imaginarse puedan: El de canales de desahue, el de perros, el de puertas, el de ventanas, el de balcones, el de luces exteriores, el de zaguanes, el de cocheras.⁽⁵⁵⁾

Para el 30 de diciembre de 1843, se firmaría el vergonzoso tratado de la Mesilla, la venta de la Mesilla habría de ser la gota que derramaría el vaso; la reacción del pueblo, liberales puros, conservadores y liberales moderados, se dejarían sentir unitariamente, olvidando odios y rencillas anteriores y se unificarían, para librarse de la agobiosa situación en que cayó el país; la Revolución de Ayutla había estallado, una nueva y prometedora etapa se perfilaba en la Revolución Constitucional del Pueblo Mexicano.⁽⁵⁶⁾

Cerca de cuatro décadas habían transcurrido desde que desapareció Morelos, quien siguió a su maestro Hidalgo quienes lucharon por una verdadera revolución social del pueblo mexicano, pero los ideales que los alentaron, fueron ignorados en el falso consumarse de nuestra Independencia, ya

⁽⁵³⁾ SAYEG HELU, Jorge. *Idem.* Pág. 323.

⁽⁵⁴⁾ *Idem.* Pág. 348.

⁽⁵⁵⁾ *Idem.* Pág. 352.

⁽⁵⁶⁾ *Idem.* Pág. 357.

que ésta no fue, después de todo, sino un simple desligamiento material entre la Nueva España y su Metrópoli.

La diferenciación social, característica fundamental del México Colonial, habría de seguir siendo denominador común a todos éstos primeros años del llamado México Independiente, ya que una auténtica dependencia no se había logrado pues quedaron intactos los viejos vicios y errores, pues la sociedad que erigió el Iturbidismo primero, y el Santaanismo después, habría de asentarse sobre la desigualdad y la injusticia, y debatirse en la inestabilidad y en la anarquía.

Sin embargo, habría de asomar una nueva generación, que habían asimilado, así por entero, la filosofía liberal que campeaba en el mundo entero, a esta generación tocaría afianzar una independencia lograda a espaldas del pueblo mexicano, y sentar las bases para la paz y la prosperidad futuras.⁽⁵⁷⁾

La Revolución de Ayutla fue un auténtico levantamiento popular que dio a México su estructura y fisonomía definitivas.

El destierro era el arma favorita del tiránico, último régimen de Santa Anna, para deshacerse de todos aquellos hombres que pudieran llegar a obstaculizar el ejercicio del poder arbitrario que ostentaba.

En Nueva Orleans habrían hallado refugio varios proscritos del Santaanismo, Melchor Ocampo y Ponciano Arriaga, secundados por José María Mata; arribando posteriormente Benito Juárez.

⁽⁵⁷⁾ SAYEG HELU, Jorge. *Idem.* Págs. 361 y 362.

El Plan de Ayutla de 1º de mayo de 1854, firmado por Florencio Villarreal, constituye la Bandera de la Revolución dividida en dos partes, una destructiva del antiguo régimen; otra, constructiva de uno nuevo.

Más tarde el 11 de mayo en el Puerto de Acapulco, se le hicieron modificaciones, fue Ignacio Comonfort quien lo modificó, secundó y encabezó el movimiento revolucionario.

Así, del Estado de Guerrero, el movimiento se extendió en todo el país, en el sur Juan Alvarez, en el norte, Vidaurri, además el grupo de los desterrados, juntos lograrían, en agosto de 1855, que Antonio López de Santa Anna, abandonara la Capital de la República.⁽⁵⁸⁾

Tras el triunfo de Ayutla fue nombrado Presidente Interino Juan Alvarez, quien se apoyó en los desterrados, así, el gabinete de Alvarez se integraría con: Guillermo Prieto en Hacienda, Melchor Ocampo en Relaciones, Ponciano Arriaga en Gobernación, Miguel Lerdo de Tejada en el Ministerio de Fomento, Ignacio Comonfort en Guerra y Benito Juárez tuvo a su cargo la Cartera de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Este gabinete liberal, sería víctima de los moderados, Juan N. Alvarez, es sucedido por Comonfort, pero antes de renunciar al cargo, convocaría al Congreso Constituyente y dejar abierta la brecha para la reforma liberal; la Ley del 23 de noviembre de 1855, conocida con el nombre del Ministro que la redactó "Ley Juárez", la cual produciría una profunda consternación; se encaminaba a suprimir los fueros, tanto eclesiásticos como militar, pero solamente en materia civil.

⁽⁵⁸⁾ SAYEG HELU, Jorge. Idem. Págs. 372 a 375 y 377.

Se extinguió totalmente todos los demás Tribunales especiales, devolviendo a los comunes el conocimiento de los negocios de que aquellos estaban encargados.⁽⁵⁹⁾

Dicha Ley, inicia el gran cambio histórico, siguiéndole otra, la Ley - La Fragua-, quien el Ministro de Gobernación, José María La Fragua, se apresuró a remplazar la tiránica Ley de Imprenta de Santa Anna, esta Ley representa, un avance hacia la Libertad de Imprenta. 28 de diciembre de 1855.⁽⁶⁰⁾

Le seguiría la "Ley Lerdo", 25 de junio de 1856, quien como titular del Ministerio de Fomento, Miguel Lerdo de Tejada, expidiera para la desamortización de los bienes de corporaciones; esta Ley pretendía poner en movimiento las enormes riquezas que por tanto tiempo habían permanecido estancadas.⁽⁶¹⁾

Otra Ley sería, la "Ley Iglesias"; nombrado Ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, por el Presidente Comonfort, José María Iglesias, expidió la Ley del 11 de abril de 1857, según la cual señalaba los aranceles parroquiales para el cobro de derechos y advenciones, previniéndose que a los pobres no se les cobraría derecho alguno, por bautizos, entierros, amonestaciones, ni matrimonios, (se consideraba pobre para el efecto anteriormente referido, a todo aquel que no dispusiera sino "de la cantidad diaria indispensable para la subsistencia").⁽⁶²⁾

⁽⁵⁹⁾ SAYEG HELU, Jorge. Idem. Págs. 377 a 380.

⁽⁶⁰⁾ Idem. Pág. 385.

⁽⁶¹⁾ Idem. Pág. 387.

⁽⁶²⁾ Idem. Pág. 390.

d).- Constitución de 1857

Así fue, para el 18 de febrero de 1856, se verificó la solemne apertura del congreso Constituyente, y el más grave cargo que se le ha hecho, ha sido el de haber divagado en teorías abstractas e ilusiones y no haberse limitado al estudio del pueblo para quien iba ser la Constitución.

Más destruir resulta desde luego, muchísimo más sencillo que construir; ésto último fue lo que hizo nuestro Congreso Constituyente de 1856-1857, una labor constructiva y eso es lo que hay que alabarle.⁽⁶³⁾

Y en medio del trabajo enorme, pero a la vez enaltecedor que supone hacer la Carta fundamental de la patria, se dio cima a esta obra. La Constitución de 1857, fue jurada y promulgada el 5 de febrero del mismo año.⁽⁶⁴⁾

"Constitución Política de la República Mexicana. Sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821". En su TITULO IV, De la responsabilidad de los funcionarios públicos dice:

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

⁽⁶³⁾ SAYEG HELU, Jorge. Idem. Pág. 394.

⁽⁶⁴⁾ Idem. Pág. 397.

Artículo 104.- Si el delito fuera común, el Congreso, erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su cargo y sujeto a la acción de los Tribunales comunes.

Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en Tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusado, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la Ley designe.

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

Artículo 107.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y un año después.

Artículo 108.- En las demás del orden civil no hay fueros ni inmunidad para ningún funcionario público.

Hasta esta parte de nuestra historia, aún no se expedía una Ley que nos diera los lineamientos en cuanto al procedimiento de responsabilidades,

excepto y aún vigente el juicio de residencia (lo que hoy en día sería materia de juicio político).⁽⁶⁵⁾

Reorganizada la República y vigente la Constitución de 1857, con fecha 2 de noviembre de 1870 se publicó en el Diario Oficial por el Presidente Juárez el Decreto del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios.

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

En cuanto al procedimiento, en su artículo 10 se consideró que la acción del gran jurado determinara dos proposiciones: Una que corresponda a los delitos oficiales, pidiendo se declare que es o no culpable el acusado y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceso.

Los delitos oficiales no configuran delitos propiamente dichos, no son propiamente tales, sino situaciones políticas que hacen factible la separación de sus cargos a los altos funcionarios que hubieran perdido la confianza del pueblo.⁽⁶⁶⁾

Siguiendo con nuestra historia, encontramos que los retrógrados no se conformarían con haber suprimido prácticamente la materia religiosa de la Carta de 1857, los principios liberales que si habían logrado consignarse en ella, fueron suficientes para desencadenar la tremenda resistencia que encontró su promulgación.⁽⁶⁷⁾

⁽⁶⁵⁾ TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México (1808-1995)*. Editorial Porrúa. 20a. Edición. México, D. F. 1997. Págs. 624 y 625.

⁽⁶⁶⁾ C'ARDENAS, Raúl F. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". *Antecedentes y Leyes vigentes en México*. Editorial Porrúa, México, D. F. 1982. Págs. 36 a 38.

⁽⁶⁷⁾ SAYEG HELU, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano". Tomo I. UNAM. México, D. F. Pág. 475.

Comonfort, después de haberla jurado, se mostró vacilante tras los ataques que la iglesia lanzó contra ella, renuncia al cargo y se adhiere al Plan de Tacubaya en contra de su propio gobierno, con su íntimo convencimiento de que con la Ley fundamental que acababa de jurar, no podría gobernarse, aceptando el postulado esencial de dicho Plan "Cesa de regir la Constitución, porque no satisface las aspiraciones del país". Repudiado por el partido liberal, cuyas aspiraciones había frustrado y por el bando conservador que le exigía lo que no podía aceptar; opta por expatriarse, no sin antes poner en libertad a los Presidentes del Congreso y de la Corte, que al pronunciamiento de Tacubaya habían sido hechos prisioneros, quedaban así, frente a frente, quienes sostenían y quienes combatían la Constitución. Se daba comienzo, a partir de este momento a uno de los movimientos armados definitivos en nuestra historia, "La Guerra de Reforma", que por haberse prolongado durante tres años, se conoce también como "La Guerra de los Tres Años".

"En las faltas temporales del Presidente de la República y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia"; decía el artículo 79 de la Constitución; acatándolo, ante la defección del que fuera depositario del Poder Supremo, Benito Juárez, a la sazón Presidente de la Corte, se ve llamado a desempeñar la primera Magistratura y fue precisamente, un precepto constitucional y no "el favor de las fracciones", lo que lo llevó a la Presidencia de la República.

Ocupada la Ciudad de México por las fuerzas conservadoras, Juárez convierte a Guanajuato en Capital de la República, las riquezas del clero habían sido puestas a la orden de aquellos, y no tardó el gobierno en trasladarse hasta Guadalajara, de allí a Colima y posteriormente arriba a Veracruz, que sería la sede hasta el triunfo definitivo de las armas constitucionales.⁽⁶⁸⁾

Separada la Iglesia del Estado será, en síntesis, la labor de la legislación reformista mexicana. Hasta entonces la Iglesia en México había vivido

⁽⁶⁸⁾ SAYEG HELU, Jorge. Idem. Págs. 476 a 479.

invadiendo terrenos que no le correspondían, y que llegaron a desvirtuar, cada día más, su verdadera versión espiritual y cristiana.⁽⁶⁹⁾

Juárez, no tuvo la dicha de dar a sus leyes el carácter de constitucionales; los agitadísimos años en que presidió los destinos de la patria no le permitieron materialmente hacerlo. Al triunfo de la legalidad sucedió la intervención extranjera, y cuando ésta fue sacudida al fin, la muerte sorprendió a Juárez antes de tiempo. Fue sin embargo, Sebastián Lerdo de Tejada, su legítimo sucesor en la Presidencia de la República, quien el 25 de septiembre de 1873, dará formalmente a las Leyes el rango de constitucionales.⁽⁷⁰⁾

Ya no era el México de 1847, en que los Yanquis supieron aprovechar a maravilla la falta de unidad de un país que se debatía en la más exasperante de las anarquías, pues, ante una nueva invasión, la francesa, y aunque se tenían nuevos recursos para serle frente a la invasión, se contaba con el arma más poderosa para hacerlo, "El derecho".⁽⁷¹⁾

El prestigio del ejército francés estaba en juego a partir del fracaso del 5 de mayo de 1862, costaría un año capitular a la Ciudad de Puebla, y sería su caída la que obligaba al Gobierno Constitucional a abandonar la Ciudad de México, el 31 de mayo de 1863, para instalarse, primeramente en San Luis Potosí. Juárez tenía que luchar contra la ofensiva francotraidora y contra las intrigas.⁽⁷²⁾

Así, llega a nuestra historia la presencia de dos gobiernos simultáneos, el legítimo de Juárez y el provisional monarquista, el cual fue apoyado por Napoleón III, quien ya tenía su candidato para el trono de México; el hermano del emperador de Austria; Fernando Maximiliano y su esposa Carlota de Bélgica.⁽⁷³⁾

⁽⁶⁹⁾ SAYEG HELU, Jorge. Idem. Págs. 478 y 488.

⁽⁷⁰⁾ Idem. Pág. 485.

⁽⁷¹⁾ Idem. Pág. 501.

⁽⁷²⁾ Idem. Pág. 522.

⁽⁷³⁾ Idem. Pág. 511.

Maximiliano se había convertido, para su desgracia, en juguete de dos caprichos; el del emperador de los franceses, y el de los jefes retrogradados antimexicanos.

Maximiliano, en vez de derogar las leyes de reforma, se apresuró a ratificarlas dictando su propia legislación al respecto, hecho que combatía a quienes lo habían sentado al trono, aceptó compromisos sumamente onerosos al pensar en las riquezas del país, pero al no poder cumplirlos, dejó al erario de Francia el costeo de gastos de manutención del ejército francés que lo apoyaba y perdió el auxilio de su protector, Napoleón III, quien se desistió, al saber que el Gobierno Mexicano no había podido ser sometido, en consecuencia, esa empresa le resultaba ya totalmente incostable.⁽⁷⁴⁾

El Austríaco, tuvo que luchar solo contra el Gobierno Constitucional, contra los conservadores que le exigían ir en contra de su propio credo político y contra el emperador de los franceses que lo había embarcado en la empresa, y que le retiraba su apoyo material.

Todo el peso de la Ley tuvo que dejarse caer sobre quienes habían combatido al gobierno constitucional, y no iba a ser Maximiliano de Habsburgo la única excepción, por solo el hecho de proteger a una familia real europea.

La falsa creencia de la incapacidad del mexicano, obligaba a proceder contra Maximiliano, si no más enérgicamente con los traidores nacionales, así, al menos, de la misma manera que para ellos. La nación supo pedirles cuenta de la sangre que derramaron, y sólo después de juzgarlos y sentenciados conforme a las leyes mexicanas, tuvieron que pagar con su vida el daño que causaron.⁽⁷⁵⁾

Para 1867 se restauró la República Mexicana, bajo un doble triunfo sobre la reacción y la intervención extranjera; Benito Juárez había logrado

⁽⁷⁴⁾ SAYEG HELU, Jorge. *Idem.* Pág. 515.

⁽⁷⁵⁾ *Idem.* Pág. 518 y 519.

consolidar nuestra nacionalidad, consiguió que el pueblo de México tomara conciencia de ésta, al amparo del derecho.⁽⁷⁶⁾

"La denominación Benemérito de las Américas, no responde sino a las distinciones que tanto la República de Colombia, cuanto la República Dominicana, llegaron a honrar al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; Don Benito Juárez... por su consistencia en defender la libertad e independencia de México". Al efecto el Congreso de los Estados Unidos de Colombia expidió un Decreto del 2 de mayo de 1865, considerándolo. "...que dicho ciudadano merece el bien de la América"; y el Congreso Nacional Dominicano, en sesión del 11 de mayo de 1867, llegó a proclamarlo decididamente Benemérito de las Américas.⁽⁷⁷⁾

Tras del triunfo alcanzado, era imperiosa una era de paz, y lanzaba su famosísima sentencia:

"Que el pueblo y el Gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz".⁽⁷⁸⁾

De misma cuenta en nuestra historia constitucional, se sentía tan positiva confianza en el Código fundamental.

Sin embargo, Juárez había de ser calificado de violador de la Constitución, pues su celo constitucional, sería insuficiente, empero, para que la nueva República pudiese afrontar con éxito viejos problemas sociales: El clero y el agrario fundamental, que se acumulaban y se agravaban cada día más, por el contrario, acentuándose un tanto, la pobreza y la miseria de las grandes masas de la población.⁽⁷⁹⁾

⁽⁷⁶⁾ SAYEGUIBU, Jorge. Idem. Pág. 537

⁽⁷⁷⁾ Idem. Pág. 539.

⁽⁷⁸⁾ Idem. Pág. 541.

⁽⁷⁹⁾ Idem. Págs. 552 y 553.

Juárez, no podía ignorar las demandas del pueblo, máxime si tomamos en cuenta su origen indio, pues era la clase indígena, precisamente, la que más sufría por la injusta distribución y despojo de la tierra.

Casi nada escapó a la atención del gobierno precedido por Benito Juárez; la reorganización de la senda pública; la educación del pueblo, que quedaría en manos del Estado, así como la obligatoriedad dentro de la instrucción primaria, de dar lectura a la Constitución.

Juárez, cambio el culto del clero, por el culto a la Constitución, que se establecía como pauta para la Educación Nacional.

Se señalaba, ya desde entonces también, otro de nuestros principios capitales en materia educativa; el de que la instrucción primaria sería gratuita.⁽⁸⁰⁾

Juárez muere el 18 de julio 1872, en ejercicio de su mandato, pues en 1871 había resultado nuevamente electo para desempeñar la Primera Magistratura de la Nación, pese a las revueltas y al decreto que al General Felix Díaz, hermano de Porfirio a la sazón Gobernador de Oaxaca, llegara a expedir tachando de fraudolenta, la elección y pretendiendo hacer reasumir su soberanía a dicha entidad federativa.

La revuelta de la Noria estaría destinada al fracaso militar, y aunque un tanto empañada, el prestigio de quien había salvado al país; Benito Juárez, era muy grande, aún, para dejar de ser elevado, nuevamente, a la Primera Magistratura.⁽⁸¹⁾

Juárez y sus ministros Melchor Ocampo, Manuel Ruíz y Miguel Lerdo de Tejada, expidieron el "Manifiesto del Gobierno Constitucional de la Nación", que contiene el programa de la reforma de 7 de julio de 1859.

⁽⁸⁰⁾ SAYEG HELU, Jorge. Idem. Págs. 556, 557, 563 y 564.

⁽⁸¹⁾ Idem. Págs. 582 y 584.

Entre la abundante legislación que expidió en Veracruz el Presidente Juárez en cumplimiento del manifiesto, figuran los ordenamientos relativos a la cuestión religiosa, que se conoce con el nombre de: "Leyes de Reforma", y se completa con otras leyes expedidas posteriormente en la Ciudad de México.

Ley de secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia del 2 de febrero de 1861.

Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859.

Ley de Matrimonio Civil de julio 25 de 1859.

Ley Orgánica de Registro Civil de 28 de julio de 1859.

Ley Sobre el Estado Civil de las Personas de 28 de julio de 1859.

Decreto del Gobierno.- Declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y campos santos de 31 de julio de 1859.

Decreto del Gobierno.- Declara qué días deben de tomarse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia de 11 de agosto de 1859.

Ley Sobre Libertad de Cultos de 4 de diciembre de 1860.

Decreto del Gobierno.- Se extingue en toda la República las comunidades de religiosas de 26 de febrero de 1863.⁽⁸²⁾

Porfirio Díaz habla de seguir insistiendo, no obstante, en el principio de "No Reelección".

Nº TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México (1808-1995)*. Editorial Porrúa 20a. Edición México, D.F. 1997. Pág. 630.

Hijo de español y criollo -pues en aquel entonces no era exigencia constitucional, como ahora, el requisito de ser hijo de mexicanos por nacimiento para el desempeño de la titularidad del Ejecutivo-. Sebastián Lerdo de Tejada, hubo de dejar el interinato para pasar a ser Presidente Constitucional, cargo del que tomaría posesión el 1º de diciembre de 1872.

Y así, antes de que terminara el periodo de Lerdo de Tejada, y seis meses antes de las elecciones, Porfirio Díaz se apresuraría en hacer aparecer un nuevo plan, fundado en una serie de falsedades; y cuando Lerdo fue reelegido, la lucha hubo de decidirse en el campo de batalla, de la cual Díaz habría de salir victorioso en noviembre de 1876; asumiendo tan ansiada Primera Magistratura.

Se jugaría prácticamente con el principio de la "No Reelección" (Principio del Plan de la Noria), se le iría haciendo tan elástico como fuera necesario, para dar satisfacción a los propósitos dictatoriales de quien, de esta manera, había escalado la silla presidencial.⁽⁸³⁾

El poder absoluto, en efecto habría de ser la característica fundamental a los regimenes del General Porfirio Díaz.⁽⁸⁴⁾

Vendría otra Ley de Responsabilidades, de fecha 29 de mayo de 1896, publicada en el Diario Oficial el 6 de junio de 1896, que en cuanto a la competencia, en su artículo 4º, dispone que sólo el Congreso General, es competente para conocer la responsabilidad oficial de los altos funcionarios.⁽⁸⁵⁾

Durante Siete lustros el país habría de quedar a merced de su capricho; pues una vez conquistado el poder en noviembre de 1876, sabría

⁽⁸³⁾ SAYIGI HEJLI, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano". Tomo I. UNAM. México, D.F. Págs. 585, 586 y 587

⁽⁸⁴⁾ Idem Pág. 591.

⁽⁸⁵⁾ CARDENAS, Raúl F. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". Antecedentes y Leyes vigentes en México. Editorial Porrúa. México, D. F., 1982. Pág. 39.

disponerlo todo a fin de no abandonarlo sino hasta después de mucho tiempo; hasta mayo de 1911, en que el pueblo mexicano en armas le obligaba a hacerlo.

Fue durante su Gobierno que se inició la ambiciosa política de expansión económica que habrá de caracterizar a toda esta época.⁽⁸⁶⁾

Más ese desarrollo económico, trajo desigualdades, tanto en el campo como la industria, una injusticia social mediante un inhumano sistema de trabajo dentro de las enormes haciendas y las crecientes demandas obreras que culminaron con los tristes sucesos de la huelga de Cananea (que estalló el 1º de junio de 1906) y de Río Blanco.

A raíz de las declaraciones que hiciera Porfirio Díaz a principios de 1908, el periodista estadounidense James Crichman, en las que incitaba a que se presentara un partido de oposición, no tardó para finales del propio año, en aparecer un libro "La Sucesión Presidencial en 1910", escrito por Francisco I. Madero, quien manifestaba un exhaustivo análisis de la situación que guardaba el país en esos momentos, con esa visionaria publicación, Madero habría de ser el apasionado demócrata.⁽⁸⁷⁾

Tal libro fue el despertar de una opinión pública políticamente adormecida, que haciendo resurgir las prácticas democráticas entre nosotros habría de desencadenar la violencia revolucionaria de 1910, dando inicio a la tercera etapa integradora de nuestra nacionalidad, "La Revolución Mexicana".

Otro libro es "México Bárbaro" -escrito hacia la misma época, pero que no vería la luz pública sino hasta 1911- sobre las condiciones, que privaban en el país bajo la dictadura de Porfirio Díaz, debido a la pluma de otro estadounidense: -John Keneth Turner; pocas publicaciones, como ésta, llegaron a captar y presentar de manera cabal los horrores del porfirismo.⁽⁸⁸⁾

⁸⁶⁾ SAYEG HELU, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano". Tomo I. UNAM. México, D.F. Pág. 598.

⁸⁷⁾ Idem Pág. 650.

⁸⁸⁾ Idem Pág. 655.

Las arbitrariedades y los horrores del Porfirismo habría de desembocar así -una vez más en nuestra historia- en el único medio que para expresarse tenían las clases explotadas; la Revolución.

No es fácil señalar los hechos sobresalientes en la historia de un pueblo, pero, nuestra nacionalidad corresponde a auténticas revoluciones políticas, sociales, económicas y jurídicas, cuyos resultados fueron las constituciones: 1824, era el razonamiento de la nacionalidad, se planteó al mundo como una nación independiente y con una vida propia; 1857, consciencia de nuestra nacionalidad; 1917, primer brote universal en favor de la justicia social, y continúa siendo la vía fuerte de las transformaciones sociales de América, "el mundo debe a México la primera declaración de derechos sociales".⁽⁸⁹⁾

Francisco I. Madero era un idealista, no la persona que la situación requería. Su debilidad de carácter le conducía a dejarse llevar demasiado de sus allegados. Formó un Gobierno de parientes y amigos personales, dejando a fuera sus mejores colaboradores en la hora de la lucha, que eran los hombres más inteligentes y fieles de ese momento. Los enemigos estaban fuertes y seguros y los amigos disgustados. Explotaron las aspiraciones sociales con Emiliano Zapata, creador del Agrarismo, bajo el clásico tema, "La Tierra para quien la trabaja".

Empezaba el año de 1913, por doquiera reinaba el descontento y la rebelión fomentada en la mayoría de los casos por militares porfiristas; el General Félix Díaz, sobrino del Dictador y el General Bernardo Rojas, habían sido reclusos a prisión, el 9 de febrero se sublevó el General Mondragón y los puso en libertad; empezó la Decena Trágica, la Ciudad de México vivió diez días bajo el terror en medio de una lucha entre porfiristas y maderistas, los primeros sin ninguna probabilidad de triunfo obtuvieron la victoria porque el mismo Madero, con su acostumbrada inocencia otorgó el mando supremo de la Ciudad al General Victoriano Huerta, Militar Porfirista.

⁽⁸⁹⁾ SAYEG HELU, Jorge. Idem. Pág. 658.

En la Conjura para derribar a Madero intervino el embajador de Estados Unidos, esta intervención fue fatal para Madero y el Vicepresidente Pino Suárez, el Senado se alarmó ante la posibilidad de una intervención norteamericana. Pidió su renuncia el Presidente Madero, negándose ésta y esa noche, que era la del 18 de febrero de 1913, fue hecho prisionero junto con Pino Suárez, al día siguiente el Congreso aceptó las renunciaciones, proclamando Presidente interino al Lic. Pedro Lascurain, quien cedió el cargo a Victoriano Huerta. El 19 fue asesinado Gustavo A. Madero, hermano del Presidente, y éste y Pino Suárez, la noche del 22 de febrero, por la guardia que los conducía a la Penitenciaría, se culpa de éstos crímenes al General Victoriano Huerta.

La impresión causada en el país por aquéllos crímenes fue inmensa, la insurrección ardió, encontrando su caudillo en Don Venustiano Carranza, Gobernador de Coahuila, que desconoció al presidente usurpador, invocó la Ley fundamental de la República, declaró la necesidad de castigar los asesinatos cometidos y pidió su colaboración a los demás gobernadores. El Ejército Federal ocupó las poblaciones principales y las posiciones más estratégicas; pero las fuerzas revolucionarias tomaron la ofensiva y llevaron a su Jefe hasta México, donde entró el 2 de agosto de 1914.

La Revolución Carrancista por declaración de su jefe, se convirtió en Revolución Constitucionalista. Reconoció el movimiento agrarista mediante la Ley de Restitución y Dotación de Ejidos del 6 de Enero de 1915.

La lucha por la justicia social renació en 1912 con la creación de la Casa del Obrero Mundial, creándose los primeros sindicatos. Este proseguía su labor organizadora, recobró la supremacía política, consumó el triunfo de la Revolución Constitucionalista mediante la convocatoria de un Congreso Constituyente expedida el 14 de septiembre de 1916. El Congreso inició sus deliberaciones el 2 de diciembre del mismo año en Querétaro.⁽⁹⁰⁾

⁽⁹⁰⁾ CAMPILLO CUANTILL, Héctor. "La Nación Mexicana", Editorial Fernández Editores, S.A., México 1995. (Editado en México por el sistema Bancos de Comercio). Págs. 232 a 238.

e).- Constitución de 1917.

Esta Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857, promulgada el 5 de febrero de 1917, entró en vigor el primero de mayo del mismo año, establece en su Título Cuarto, de las responsabilidades de los Funcionarios Públicos: entre otras,

Del Congreso de la Unión: Expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Es en esta Constitución de 1917, por primera vez en la que con carácter de obligatoriedad se determina la expedición de una Ley de Responsabilidades, no obstante que en la Constitución de 1857, no se determinó tal expedición, pero con fecha 3 de noviembre de 1870, se publicó en el Diario Oficial, por el Presidente Juárez, el Decreto del Congreso General Sobre Delitos Oficiales de los altos funcionarios; esta ley, es la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema.

En cuanto al jurado popular que es el juzgador:

a).- Jurado Popular, que se compone de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos de lugar y partido en que se cometiere el delito; la audiencia era pública y siempre que el delito sea cometido por medio de la persona contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación (delitos de imprenta).

b).- El procedimiento de la Ley de 1870, consideró que la acción del gran jurado (Senadores y Cámara de Diputados), terminara con dos proposiciones:

Delitos Oficiales.- Que es o no culpable el acusado.

Los delitos oficiales no configuran delitos propiamente dichos, no son propiamente tales, sino situaciones políticas que hacen factible la separación de sus cargos a los altos funcionarios que hubiesen perdido la confianza del pueblo.⁽⁹¹⁾

Delitos Comunes.- Si hay o no lugar a proceso.

Delitos del Orden Federal:

a).- Los previstos en las leyes federales y en los tratados.

b).- Los señalados en los artículos 2º y 3º del Código Penal.

Artículo 2º.- Se aplicará, asimismo;

I.- Por los delitos que se hiciera, prepare o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República y

II.- Por los delitos cometidos en los Consulados Mexicanos en contra de su personal, cuando no hubieran sido juzgados en el país en el que se cometieron.

Artículo 3º.- Los delitos continuos cometidos en el extranjero, que se sigan cometiendo en la República, se perseguirán con arreglo a las Leyes de éste, sean mexicanos o extranjeros los delincuentes.

⁽⁹¹⁾ CASTELLANOS, Fernando. "Lineamientos Elementales de Derecho Penal". Editorial Porrúa, 36a. Edición. México 1996. Pág. 93.

La misma regla se aplicará en el caso de delitos continuados.

c).- Los oficiales o comunes cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las Legaciones en la República y Cónsules Mexicanos.

d).- Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras.

e).- Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo.

f).- Los cometidos por un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

g).- Los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas

h).- Los perpetuados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio este descentralizado o concesionado.

i).- Los perpetuados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado.

j).- Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la federación.

k).- Los señalados en el artículo 389 del Código Penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal.

Artículo 389.- Se equipara el delito de fraude y se sancionará con prisión de 6 meses a diez años y multa de cuatrocientos o cuatro mil pesos, al valerse del cargo que se ocupe en el Gobierno, en un empresa descentralizada o

de participación estatal, o en cualquier agrupación de carácter sindical, o de sus relaciones con los funcionarios o dirigentes de dichos organismos, para obtener dinero, valores, dádivas, obsequios o cualquier otro beneficio, a cambio de promover o proporcionar un trabajo, un ascenso o aumento de salario en tales organismos.

Artículo 389 bis.- Comete delito de fraude el que por sí o por interpósita persona, cause perjuicio público o privado al fraccionar o transferir o prometer transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho sobre un terreno urbano o rústico, propio o ajeno, con o sin construcciones, sin el previo permiso de las autoridades administrativas competentes, o cuando existiendo éste no se hayan satisfecho los requisitos en él señalados. Este delito se sancionará aún en el caso de falta de pago total o parcial.

Para los efectos penales se entiende por fraccionar, la división de terrenos en lotes.

Este delito se sancionará con las penas previstas en el artículo 386 de este Código, con la salvedad de la multa mencionada en la fracción tercera de dicho precepto, que se elevará hasta cincuenta mil pesos.

Conocerán de los delitos comunes: La Cámara de Diputados, determinando si ha o no lugar a proceder contra el acusado; si se tratará del Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratará de un delito oficial.

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran.

De los delitos oficiales conocerán: El Senado, sin previa acusación de la Cámara de Diputados, y si el mismo hecho tuviera señalada otra pena en la Ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes.

De las resoluciones: Tanto del Senado (eregado en gran jurado, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros), y de la Cámara de Diputados son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta de los:

- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Magistrados de Circuito.
- Jueces de Distrito.
- Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Territorios.
- Jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios.

Si la Cámara de Diputados, primero, y la de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiese incurrido y se procederá a nueva designación.

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

De lo anterior, se puede decir que:

1.- El Presidente al pedir la destitución, es porque cuenta con elementos suficientes.

2.- Carece de sentido que el funcionario solicite ser escuchado por aquél, en virtud de que el Presidente no puede ser parte y juez a la vez.

3.- Por lo tanto, aceptada la petición de destitución, y dictada la resolución, recordemos que ésta última es inatacable.

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

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrán, exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después.

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

Además, nuestra Constitución del 5 de febrero de 1917, esta orientada con criterio socialista, sus programas principales están contenidos en los artículos 27 y 123. El primero establece la propiedad del Estado sobre el suelo y subsuelo y señala las condiciones que deben reunir los ciudadanos para poseer bienes raíces; en el segundo se establecen los derechos de los trabajadores con un sentido progresista que ha sido admirado. La tierra, el agua y el petróleo, fueron legalmente nacionalizados. El obrero, el campesino y el empleado adquirieron importantes derechos. Fueron ratificados los principios de

la no reelección y de la educación obligatoria, gratuita y laica en el grado primaria.⁽⁹²⁾

"La Antorcha de la Ley, representada por la Constitución de 1917, ilumina al México de nuestros días".

Siguieron las insurrecciones de Villa y Zapata, Carranza, elegido Presidente por el Congreso Constituyente resolvió esos conflictos. El año de 1920 era el último del período presidencial de Carranza. Sublevase parte del ejército y Carranza huyó de México, fue perseguido y asesinado por una partida rebelde, se nombró Presidente a Don Adolfo de la Huerta, mientras se celebraban las selecciones que dieran el triunfo al General Alvaro Obregón, vencedor de Pancho Villa. El General Obregón suprimió los intentos de rebelión de manera rápida y contundente. Adolfo de la Huerta pretendió imponer con las armas su candidatura al período siguiente y fue vencido.

El General Calles fue electo Presidente en 1924. En 1927 desencadenó la persecución religiosa que tuvo al país en agitación hasta 1930. El Código Penal establecía severas sanciones a los sacerdotes que no se registrasen en el Gobierno. Este se atribuyó la facultad de fijar el número de los que podían ejercer su ministerio. El Delegado Apostólico fue expulsado del país y muchos sacerdotes encarcelados. Los templos fueron cerrados, las escuelas dirigidas por religiosos clausuradas e incautadas y las religiosas exclaustadas. Al General Calles debía sucederle el General Obregón que había sido reelegido, pero fue asesinado y ocupó la presidencia con carácter provisional el General Emilio Portes Gil, que puso fin al conflicto religioso y suscribió un convenio con las autoridades eclesiásticas.

En las elecciones de 1930 triunfó el Ing. Pascual Ortiz Rubio, abandonó voluntariamente la presidencia. El General Avelardo Rodríguez gobernó hasta 1934, año en que fue elegido Presidente el General Lázaro Cárdenas.

⁽⁹²⁾ CAMPILLO CUAUTLI, Héctor. "La Nación Mexicana". Editorial Fernández Editores, S.A. México, D.F. 1995 (Editado en México por el Sistema Bancos de Comercio). Págs. 239 a 242.

En el período de su gestión es publicada en fecha 21 de febrero de 1940, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados.

El General Lázaro Cárdenas, en su exposición de motivos, hace alusión de lo que ha sido nuestra historia, al referirse a la manera caprichosa del déspota (tirano, dictador, opresor; la voluntad de un solo hombre es la suprema ley), por lo que exige que el servidor público sea responsable.

Tal responsabilidad al ser alterada deberá tener un tratamiento represivo, de orden penal, refiriéndose a los malos funcionarios que violan la confianza que en ellos se deposita; altos funcionarios.

La actuación criminal de los malos funcionarios, constituye un perjuicio de ejemplo y conduce al pueblo a la rebeldía.

Hace referencia de la Constitución de 1857, la que acogió el principio de la responsabilidad del servidor público, así como fueran expedidas leyes reglamentarias de esta materia, además del Código Penal de 1870. En esta parte de su exposición el General Lázaro Cárdenas, no deja duda que la imposición de pena alguna, deberá aplicarse a la luz de un criterio meramente penal.

Se refiere también a la Constitución de 1917, la cual estableció y previno que deberá expedirse la indicada Ley de Responsabilidades; misma que se dictó hasta 23 años después, aún palpándose la falta de interés jurídico que existe en esta materia.

Cárdenas, pretende reafirmar la idea de sancionar a la luz de la materia penal, al manifestar que le han concedido facultades para legislar en materia penal y procesal penal.

Cabe señalar, que en cuanto a las disposiciones preliminares y de los delitos y faltas oficiales, se refiere exclusivamente a los altos funcionarios y en general a lo que hoy en día sería el juicio político; juicio que también hoy en día no funciona por la gran corrupción que ha existido en cuanto a la aportación de elementos o información que se oculta o elimina.

En cuanto a los demás servidores públicos, los encuadra principalmente en el ámbito judicial y lo recalca al concluir que todo aquello que no pague con las disposiciones de la ley en cita, son aplicables las reglas consignadas en el Código Penal.

Hace alusión al Tribunal del Pueblo, donde textualmente se manifiesta:

“Por cuanto al funcionamiento de este Tribunal y como quiera que la experiencia de los últimos años en que el jurado popular del fuero común funcionó en el Distrito Federal, arroja un saldo desfavorable en su contra, conocido por todos, lo que indica que la forma de su integración no era adecuada a su finalidad, se creyó pertinente hacer, intervenir, en cada caso, en la formación de los jurados a los diversos sectores sociales que comprenden el mayor número de actividades; con el fin de obtener una representación popular lo más efectiva posible y de arraigar, a la vez, nuestro sistema democrático en el espíritu nacional haciendo mejor la participación del pueblo en una función cuya pureza representa para él un grado de sumo interés, como lo es la de la Justicia”.

Lo anterior, a efecto de que los acusados gocen de todas las garantías que la Constitución les otorga, fijándose, a la vez, en forma clara y precisa, la situación en que habrán de quedar dichos acusados, tanto en el caso de ser condenados como cuando resulten absueltos, con el fin de salvaguardar y proteger al funcionario público de la asechanza a que generalmente queda expuesto cuando en acatamiento a su deber se ve precisado a negar aquello que los individuos particulares creen equivocadamente que tienen derecho a obtener (enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos).

A su vez, propone la Comisión Instructora quien conocerá de las denuncias, se dará cuenta en sesión secreta, se hará comparecer al acusado y acusador para examinarlos sobre los hechos y se practicarán las diligencias que se estimen conducentes y en su dictamen manifestarán si el hecho está o no calificado por las leyes como delito, dejando a salvo los derechos del acusador para que ocurra a los Tribunales que corresponda.

Tal procedimiento, más que nada, se trataba de una conciliación, ya que comparecían tanto acusador como acusado y si no se llegaba a un común acuerdo, se dejaba a salvo del quejoso su derecho de denunciar ante las autoridades correspondientes. En cuanto al Jurado de Acusación y de Sentencia se basaban en el procedimiento meramente penal, llegando a la conclusión de que sus veredictos son intocables y no procede recurso alguno, y la sentencia judicial se recurre en la vía de amparo. Si hubiese otra situación en la ley, el jurado de sentencia remitirá dicha sanción, quedando el acusado a su disposición para que lo juzguen.

En esta Ley se aprecia la denotación de quienes son responsables y quienes se conceptúan como altos funcionarios (juicio político, que a la fecha no se da con claridad y servidor público en general, que será sancionado en materia penal).

Es una ley en la que se pretende sancionar al servidor público en general, desde un punto de vista de responsabilidad de servicio hacia el pueblo, pero sin lograr su objetivo principal que es el de mejorar la calidad humana que se debe de tener para servir a sus semejantes.

Es una ley basada concretamente en un criterio penal, ya que maneja criterios como son: "no puede concederse al reo la gracia del indulto"; "Abstenerse de ejercitar la acción penal"; privar de la libertad, no consignar, favorecer la evasión de un detenido; se invocan criterios educativos, del trabajo, religión, derecho de imprenta, de petición, de asociación o reunión; ordenar la privación de la vida (pena de muerte), en materia agraria, etc.

Cárdenas, hace notar la maneada característica de la investidura de General, quien en su exposición plasma la realidad de un país que sigue con la tendencia revolucionaria, de acabar con el despotismo, entrelazando la responsabilidad del servidor público, exponiendo la realidad en el sentido de que no ha sido posible sancionar realmente lo que sucede hasta nuestros días. Se refiere al alto funcionario, a quien lo justifica cuando textualmente manifiesta: "Que se ve obligado a negar aquello que los individuos particulares creen equivocadamente que tienen derecho a obtener".

Queda latente la influencia tan maneada de la historia, en cuanto a que la corrupción se sigue dando, en el sentido de que no han sido capaces de sancionar a un alto funcionario, justificando que no es posible por falta de elementos para comprobar el ilícito.

Asimismo, se reitera la maneada materia penal, para aplicarse en el procedimiento para ser condenados o absueltos.

Todo lo anterior, obedece al temor de aplicar correctamente la ley, ya que toda ley tiene su base en esencia, en los principios fundamentales del derecho que son la equidad y justicia, pero al parecer las separan y una vez puede ser equitativo pero no justo y otras tantas justo pero no equitativo; lo que lleva a la idea del dicho "pagan justos por pecadores" (pueblo).

El General Manuel Avila Camacho gobernó de 1940 a 1946, durante su régimen se inició la campaña de Alfabetización y hubo tolerancia para las creencias religiosas que continúan a la fecha; termina toda una época de militares que llegaron a la Presidencia de la República.

El Lic. Miguel Alemán Valdez fue Presidente del 1º de diciembre de 1946 al 1º de diciembre de 1952.

Adolfo Ruíz Cortinez, gobernó del 1º de diciembre de 1952 al 1º de diciembre de 1958.

El Lic. Adolfo López Mateos, ocupó la primera Magistratura del 1º de diciembre de 1958 y terminó su período presidencial el 1º de diciembre de 1964.

El Lic. Gustavo Díaz Ordaz, ocupó la presidencia el 1º de diciembre de 1964 a 1º de diciembre de 1970.

El Lic. Luis Echeverría Álvarez de 1970 a 1976.

El Lic. José López Portillo de 1976 a 1982, durante su gestión es publicada en fecha 4 de enero de 1980, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Tal ley, es una réplica de la anterior, lo único que se hace en ella es globalizar, señalando de una manera sistemática las responsabilidades por violaciones u omisiones de los servidores públicos; en general y a modo de ejemplo en uno de sus párrafos textualmente dice: " VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes".

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado de 1982 a 1988, durante su gestión es publicada en fecha 31 de diciembre de 1982, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Tal ley pretende exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante, debe renovarse para cumplir sus objetivos en un estado de derecho, lo que se pretende en ella es actualizar las bases de responsabilidad de los servidores públicos de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todas las órdenes desde 1917.

Como las anteriores leyes, justifican su iniciativa, pero reafirmando lo que a la fecha no se ha dado, o sea, que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia; ley que pretende una renovación moral, así como, el compromiso de sanear la vida nacional, de reivindicar los usos republicanos y de responder a una viva, a la fecha, demanda popular.

Las reformas adoptadas en 1982 denotan una mejor técnica jurídica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, con características de diversas clases de responsabilidades que se pueden presentar, es decir, según tengan un carácter político, penal, administrativo o civil.

Tenemos como novedad, entre otras, que en lugar de referirse a "las responsabilidades de los funcionarios públicos", ahora se alude a "las responsabilidades de los servidores públicos".

El Lic. Carlos Salinas de Gortari de 1988 a 1994 y, en la actualidad el Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL

a) Concepto de procedimiento administrativo:

Proceso = Evolución

Procedimiento = Arte

El acto administrativo, debe de sujetarse a un procedimiento determinado. Los problemas del proceso y de procedimiento ha preocupado a teóricos del derecho procesal, como del derecho administrativo.

En términos del derecho, proceso y procedimiento vinieron siendo palabras sinónimas, pero, desde su punto de vista teórico son conceptos diferentes.

Proceso en general significa un conjunto de actos, acontecimientos, realización del ser (evolución).

Proceso administrativo.- Conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia.⁽⁹³⁾

Procedimiento administrativo.

Por procedimiento (arte) entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.

Proceso.- Secuencia de actos.

⁽⁹³⁾ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición, México 1997. Pág. 881.

En relación con la función administrativa se le puede llamar procedimiento, este se constituye entonces, en la vía de realización de la mencionada función.⁽⁹⁴⁾

Procedimiento administrativo = a todo el conjunto de actos señalados en la Ley para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa ya sean internas o externas.

Procedimiento Interno.- Se da en todo el conjunto de actos que realiza la administración en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos y podría ser a su vez previo, si es anterior a una decisión o resolución y posterior de ejecución.

Procedimiento Externo.- Será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares.⁽⁹⁵⁾

El concepto no se vincula a comprender la producción de actos administrativos, sino que se extiende a toda la función, es decir, a todas sus manifestaciones, a la formación y ejecución de los actos y contratos administrativos y a los medios de impugnación de los mismos.

Debe comprender reglas de legitimación, representación y patrocinio, recusación y excusación, notificaciones, términos, pruebas, competencia, acciones, medidas precautorias, decisiones, silencio administrativo, recursos, prevención de la instancia y nulidad; así como también, puede alcanzar procedimientos especiales como concursos, licitación o sumarios.⁽⁹⁶⁾

Silencio Administrativo.- Es la falta de contestación a una petición del particular; la acción procesal administrativa se da precisamente al particular

⁽⁹⁴⁾ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIII. Editorial Dris Kill, S.A., Buenos Aires, Argentina 1980. Voz: Procedimiento.

⁽⁹⁵⁾ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición. México, 1997. Pág. 882.

⁽⁹⁶⁾ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIII. Editorial Dris Kill, S.A., Buenos Aires, Argentina 1980. Voz: Procedimiento.

por la falta de contestación por parte de la autoridad administrativa a una petición del particular y no por el simple silencio de la autoridad.⁽⁹⁷⁾

La época moderna enseña que conviene que la voluntad administrativa se forme, manifieste y pueda ser impugnada a través de una serie de actos, encontrándose éstos adecuadamente coordinados, sin duda, habría mayor posibilidades de alcanzar con precisión los efectos jurídicos previstos y además un fundamental principio democrático.

El procedimiento administrativo se entiende como un conjunto de actos del Estado como Soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a una aplicación de la Ley General a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo. Esta definición es postulada por el Lic. Cipriano Gómez Lara, quien a su vez destaca algunos aspectos de dicha definición: Los actos del Estado son ejercicios de jurisdicción; los actos de las partes interesadas son acción en el sentido de la doble pertenencia de la misma, es decir, la acción entendida como actividad tanto como del actor como del demandado, y finalmente, los actos de los terceros, que son actos de auxilio al juzgador y a las partes y que convergen junto con la acción dentro del mismo proceso para llegar al fin lógico y normal de éste, que es la sentencia, asimismo, el citado autor nos manifiesta que, un conjunto de actos del Estado como Soberano, debe entenderse, además como de los aspectos señalados, como una función jurisdiccional, en virtud de que no puede haber procesos sin jurisdicción, y en cuanto a la soberanía que está íntimamente ligada con el Estado, consiste precisamente en el poder de creación y de imposición del orden jurídico.⁽⁹⁸⁾

La definición nos enuncia una Ley General, que es en este caso, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual impone su aplicación a través de un procedimiento administrativo disciplinario, actividad que es de suma importancia, en virtud de que en un estado de derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los Agentes Estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se

⁽⁹⁷⁾ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición. México, 1997. Pág. 844.

⁽⁹⁸⁾ GÓMEZ LARA, Cipriano. "Teoría General del Proceso". Editorial UNAM. México, D. F. 1980. Págs. 112 y 121.

les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, su irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia.

De lo anterior sería correcto definir en concreto que el concepto de procedimiento administrativo, sería el de: Conjunto de Formalidades que el acto administrativo debe revestir hasta llegar a su realización para que el acto se repute legal.

b) Concepto de Servidor Público.

Para obtener la definición de servidor público, encontramos que su esfera de acción es dentro del ámbito gubernamental, el cual tiene tres poderes o funciones denominados Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

Nuestra Constitución Política, en el artículo 108 párrafo primero, expresa:

"...Para los efectos de la responsabilidad, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

Como observamos, es un concepto global que abarca el espíritu del concepto, abarca todo el aspecto gubernamental en sus diferentes esferas de competencia; federal y local.

Servidor público local.- Delimitado en los párrafos tercero y cuarto del precepto Constitucional aludido.

Es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal en el Distrito Federal.

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

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

De estos párrafos se desprende una distinción entre servidores públicos de alto rango (Gobernadores, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales), los cuales ubicamos como responsables por violaciones a la Constitución propia de cada Estado, esto es, que a los de alto rango los absorbe el ámbito Federal, pese a ser locales; y la Carta Magna delega a las Constituciones de los Estados la denominación de los otros sujetos que han de ser considerados como servidores públicos y, en sentido estricto, la Ley Fundamental que es de tipo eminentemente federal, invade la esfera de ámbito local y hace una separación de empleado de alto rango. Conforme a su interpretación tendrán que responder los Gobernadores, Diputados Locales y Magistrados no ante el propio Estado que los eligió o designó, que sería lo apropiado, sino ante una autoridad superior que está conformada por la Federación.

Llama la atención que excluye la Constitución de responsabilidad administrativa al Presidente de la República, problema teórico que se ubica dentro del párrafo segundo del artículo 108.

El sentido Federal que dan los párrafos primero y tercero del artículo 108 mencionado, nos lleva a lo siguiente:

En sentido genérico, servidor público federal no define jerarquías, esto es, la Constitución no especifica altos o inferiores, utiliza el género servidor público para todas las esferas de competencia y niveles administrativos de que se conforma el Gobierno.

El servidor público, siempre es una persona física, siempre serán los titulares de todo tipo de órganos, aunque tal y como lo indica el Maestro Gabino Fraga, el titular del órgano representa una persona concreta que puede ir

variando, sin que se afecte la continuidad de éste, y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales, mientras que el órgano representa una unidad abstracta.⁽⁹⁹⁾

Tal autor, determina la diferencia entre funcionarios y empleados; los primeros como aquéllos con encargo especial, transmitidos en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que a los segundos sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.⁽¹⁰⁰⁾

Sobre el particular, encontramos que los funcionarios públicos en México, son servidores del Estado, designados por disposición de la Ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica del propio Estado, además de asumir funciones de representabilidad, iniciativa, decisión y mando.

Este concepto es fundamental en un criterio orgánico de la jerarquía y de potestad pública, que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos, para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representabilidad del órgano al que están adscritos.⁽¹⁰¹⁾

Es conveniente señalar la distinción entre altos funcionarios, funcionarios y empleados, porque de acuerdo al régimen legal mexicano, la mayor parte de los funcionarios son catalogados como de confianza (están fuera de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado).

⁽⁹⁹⁾ FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 36ª. Edición. México, D.F. 1997. Pág. 128.

⁽¹⁰⁰⁾ Idem. Pág. 130. El concepto de función pública del autor en cita, indica que "... se refiere a la forma de la actividad del Estado. Los funcionarios constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí, por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución...".

⁽¹⁰¹⁾ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A. 10a. Edición. México, D.F. 1997, Tomo IV. Págs. 259-260. Voz: Servidor Público.

Altos Funcionarios.- Representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal. (Artículo 108 Constitucional).

Es la persona física que mediante la designación que señala la Ley, es titular de los órganos del Estado que integran los poderes del mismo, en la jerarquía más alta, en este orden serán en la Federación.

Poder Ejecutivo.- Presidente de la República, Secretarios de Estado, Jefes del Departamento Administrativo, Procurador General de la República y Gobernador del Distrito Federal.

Poder Legislativo.- Diputados y Senadores.

Poder Judicial.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En los Estados de la Federación.- Gobernador, Diputados Locales y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Funcionarios: Es el que representa el Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o Entidades Públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado. Es a la vez autoridad porque generalmente tiene facultades de decisión y es trabajador de confianza.

Empleado o trabajador: Es la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros, a cualquier órgano del Estado mediante nombramiento o inclusión en listas de raya y que no tiene facultades de decisión, no representa al órgano como tal, frente a otros órganos, ni frente a los particulares.

Como observamos, se reafirma el criterio de que servidor público es el género, siendo la subdivisión de empleados y funcionarios, de la abstracción teórica.

Al servidor público la doctrina lo ha denominado de diversas formas:

Agente Público.- Es toda persona que participa permanente, temporánea o accidentalmente en la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante y los divide en:

Agente funcionario.- Que participa de manera permanente y

Agente empleado.- Que lo hace momentáneamente o de modo accidental.

Esta definición basa la esencia del servidor público en una actividad gubernamental y excluye al gobernante directo o representante en un ámbito meramente temporal, lo cual no es verdadero en la práctica.

Comparando con la Constitución, se observa que el servidor público tiene su esencia de una posición con respecto al ente gubernamental, de manera directa o indirecta, independientemente de la temporalidad de su cargo.

Para el Maestro Andrés Sierra Rojas, los servidores públicos son aquellas "...personas físicas que asumen la calidad de funcionarios o empleados públicos, que aportan su calidad intelectual o física para atender los propósitos estatales, mediante determinadas prestaciones".⁽¹⁰²⁾

Considerarlo únicamente como funcionario o empleado, dispersa lo que es unión, surge y se genera por la preexistencia de un órgano creado por la Ley, se le ha de observar como titular o integrante de una estructura específica

⁽¹⁰²⁾ SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 18ª. Edición. Primer Curso. México, D.F. 1987. Pág. 368.

del gobierno, por lo que tal carácter tiene su génesis en la Ley, pues ésta, delimita sus funciones y lo distingue del grueso de la población, fundándose así las jerarquías existentes en relación con los particulares y entre los servidores mismos, si es única la función pública, también debería existir semejanza en el concepto de servidor público.

Funcionarios: Son todos los que en virtud de un nombramiento de la autoridad pública, bajo el nombre de funcionarios, empleados, agentes o subagentes, pertenecen a los cuadros permanentes de la administración pública.

Esta definición es más genérica, confunde lo que podemos entender entre un servidor y una autoridad, además el nombramiento le imprime un elemento fundamental en todo servidor público; pero no indica que éste tiene su fuente en el ordenamiento jurídico mismo. La administración pública es un todo, y no se puede seccionar en "cuadros permanentes", ya que estaríamos en un problema, en el de la disolución de la administración, como algo similar, su actuar será congruente con su existencia o fin, y si la fraccionamos, tendremos que la actividad ejecutoria es dispersa, y se disgregaría un esfuerzo estatal, por eso el concepto de servidor público tiene que ser universal, sin abstracciones teóricas que dificulten su interpretación, para encontrar su esencia.

El Maestro Rafael de Pina, toma literalmente el concepto de servidor público que se encuentra señalado en el artículo 108 Constitucional.⁽¹⁰³⁾

Otro autor conceptúa al servidor público, "...como aquéllos titulares del órgano del Estado o sujetos, que en un momento dado, lo personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia".⁽¹⁰⁴⁾

Este concepto agrega otro elemento y sobre el cual ya puntualizamos anteriormente, esto es, el ámbito de competencia que la Ley le

⁽¹⁰³⁾ PINA, Rafael De. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S. A. 24ª Edición, México, D.F. 1995. Pág. 439. Voz: Servidor Público.

⁽¹⁰⁴⁾ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1997. Voz: Responsabilidad de los Servidores Públicos. Pág. 388.

otorga, situándolo como representante, personificador o integrador de un área o función propia del Gobierno.

Debemos desligar la teoría con lo que es la práctica de una realidad política, ya que el servidor no constituye una entidad apolítica, esto es separada de las fuerzas de poder, ya que entraríamos en el absurdo de ver a un ser autoritario y anárquico, cuando debe de tener su actividad de manera pública y concentrada en la realización de los fines de un Estado.

"...Las personas jurídicas públicas actúan mediante voluntades humanas que se ponen a su servicio, el elemento humano es el nervio motor de dichos entes. Las distintas personas públicas estatales utilizan para el cumplimiento de sus fines, un miembro elebadísimo de personas físicas. Este conjunto de personas al servicio de las entidades estatales, constituye al funcionario público y su actividad se regula por normas y principios especiales".⁽¹⁰⁵⁾

Este criterio es incorrecto, ya que una persona jurídica no tiene voluntad para requerir o necesitar de personas físicas, debido a que son éstas las que dan origen a una abstracción, desde este punto de vista, el servidor público es el elemento evolutivo que da forma y matiz a la función pública, todo esto generado en un consenso de una sociedad organizada para subsistir, llamado a dicho convenio, Ley.

En fin, podemos llegar a la conclusión de que el servidor público, es la persona física, demarcada por un ámbito de competencia que un ordenamiento jurídico le concede, facultándolo y obligándolo a cumplir los fines de una colectividad sustentándose su quehacer en el consenso social.

Autoridad Pública.- Analizado el concepto de servidor público en su sentido general y el de autoridad pública, es de importancia para deslindar la esencia de lo que es el poder actuante, puntal teórico del Estado como sancionador de sus empleados infractores.

⁽¹⁰⁵⁾ Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Dris K&L, S. A. Buenos Aires, Argentina 1980. Tomo XII. Voz: Funcionario Público

Autoridad es un concepto demasiado amplio en su interpretación, y para autores como Ignacio Burgoa, lo ven desde el punto de vista de la Ley de Amparo, como "el órgano estatal de facto, de jure investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular determinada, de una manera imperativa".⁽¹⁰⁶⁾

Aquí se conceptúa de una manera muy extensa a la persona moral como emisora del acto, cosa que es contraria a la realidad, ya que el órgano estatal es a expresión abstracta señalada en la Ley como centro imputativo de diversas atribuciones y derechos, para el activador y ejecutor del poder, siempre será una persona física, misma que ejercita la decisión y/o ejecución que crea, modifica o extingue situaciones generales concretas, de manera imperativa. Por lo que no hay duplicidad de conceptos entre autoridad como órgano y autoridad personal representada por la persona física, dotada de atribuciones para estar al frente de un determinado órgano, con capacidad creativa sobre la población o sus inferiores; especificando de esta manera el concepto genérico de servidor público.

El órgano no actúa nunca por sí mismo, ya que es la Ley quien impone a un sujeto humano el cumplimiento de deberes y el ejercicio de derechos, para estabilidad del poder jurídico.

La Enciclopedia Jurídica Ormeba, nos dice que autoridad es la potestad que enviste una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, o para imponer a los demás por su capacidad o influencia. Es la facultad y el derecho de conducir y de hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos.

La autoridad es una investidura temporal que viene de la Ley o del sufragio. Para realizar su función o misión, la autoridad necesita del poder,

⁽¹⁰⁶⁾ BURGOA, ORIHUELA, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa, S.A. 35a. Edición. México, D.F. 1999. Pág. 338.

pero a veces, se basta a así misma. En cambio, el ejercicio del poder sin la autoridad es violencia, dictadura o tiranía.⁽¹⁰⁷⁾

La esencia radica en la persona misma, ya que la manifestación externa de una norma no puede constituirse en autoridad sobre un conglomerado.

En concreto, autoridad es el sujeto que se encuentra investido de poder por la Ley, es la manifestación tangible de la supremacía social, para que por un integrante de la misma sea establecida la paz social.

Jurisprudencialmente, el término de autoridad es concebido como:

"Autoridades.- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite".⁽¹⁰⁸⁾

Tenemos que el Instituto de Investigaciones Jurídicas, la conceptúa como "la persona física, trabajador del Estado, dotada por la Ley de poder público. De ordinaria es quien representa el órgano administrativo, pero puede no serlo y estar investido de ese poder".⁽¹⁰⁹⁾

Por todo lo anterior, definimos autoridad como aquellos servidores públicos investidos por la Ley, de una atribución coactiva para cumplir sus funciones, reflejada en la posibilidad de la utilización de la fuerza pública o de la modificación, extensión o creación de situaciones jurídicas que abarquen el ámbito de los gobernados o inferiores, independientemente de su voluntad individual.

Como se observa, el servidor público es el género y por consiguiente autoridad es la especie.

⁽¹⁰⁷⁾ Enciclopedia Jurídica Orbea. Editorial Dris Kill, S.A. Buenos Aires, Argentina 1980. Tomo I. Voz: Autoridad.

⁽¹⁰⁸⁾ Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII. Pág. 928.

⁽¹⁰⁹⁾ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigación Jurídica. Editorial Porrúa, S.A. 10a. Edición. México, D. F. 1997. Tomo I. Págs. 246-247. Voz: Autoridad.

En el párrafo segundo del artículo 108 de nuestra Constitución Federal, al Presidente de la República se le excluye de la esfera de corrección administrativa, apartada de la responsabilidad administrativa. Dentro de sus orígenes nos remitimos a los debates del Constituyente de 1916-1917.⁽¹¹⁰⁾

Ahí el C. Diputado Fernando Lizardi manifestó:

"¿Cómo evitar que el Presidente de la República viole la Constitución? Esto está evitado ya; no es necesario enjuiciarlo, en ningún acto del Presidente de la República, en ninguna de las ramas de la administración tiene validez su firma si no va refrendada por el Secretario del Estado correspondiente... Desde el momento en que viole el Presidente de la República la Constitución, no será el único violador de la Constitución, sino que habrá también un Secretario de Estado para reprimir la falta, habrá el Poder Judicial para castigar al inmediato responsable y se castiga al Secretario de Estado que hubiera podido evitar la violación de la Constitución negándose a firmar el acuerdo... No se trata de perdonar al Presidente de la República, se necesita conservarlo en su investidura y ejercicio... De no hacerlo así habríamos roto por completo el equilibrio de los poderes y habremos convertido al ejecutivo en un esclavo del Legislador".⁽¹¹¹⁾

Esto ratifica el criterio de autoridad, y no desvirtúa la idea global de servidor público, puesto que la excepción que se hace del Presidente, no es absoluta, ya que al terminar su gestión tiene que responder de su administración, y se tomó éste criterio para evitar crisis o choques entre los poderes, además de respetar el principio elemental de la separación de los mismos.

⁽¹¹⁰⁾ H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. Los Históricos Debates de la Constitución de 1916-1917. Imprenta de la Cámara de Diputados. Reedicción 1985. México, D.F. 1922. Págs. 627 a 628.

⁽¹¹¹⁾ Idem. tomo II. Pág. 550.

A manera de epílogo, señalo que en un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos, o como dijera nuestro gran Morelos "**Siervos de la Nación**".

c) Obligaciones del Servidor Público.

Después de establecer el concepto de servidor público, veremos el postulado que dimana de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

El artículo 47 de tal ordenamiento, contiene expresiones filosóficas que buscan que el servidor público se conduzca con ética en su práctica como empleado máxime cuando parte de una tesis política denominada, Renovación Moral de la Sociedad.

En la medida en que es creación humana y elemento formador de nuestro existir, cae bajo nuestra responsabilidad y se convierte en objeto de valoración; puede ser bueno o malo y su ser bueno a diferencia del ser bueno de cualquier útil o artefacto, no puede desvincularse de la bondad o maldad del hombre.⁽¹¹²⁾

Es el reflejo fiel de la pobreza o riqueza moral de un pueblo.

La obligación de todo servidor público será el bien común y consiguientemente los agentes de tal orden deben de ser los ejemplos de tal búsqueda.

Un Estado corrupto es generado de una sociedad corrupta, basado esto en que el pueblo tolerante con servidores públicos desleales, está justificando su deshonestidad.

La exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reafirmando este criterio nos dice: "La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos".

⁽¹¹²⁾ GARCIA MAYNES, Eduardo. "Filosofía del Derecho". Editorial Porrúa, S.A., 9a. Edición. México, D.F. 1997. Pág. 172.

El vértice, piedra angular de los alcances que tiene una declaración vertida con falsedad en un procedimiento administrativo disciplinario, en esta tesis, no puede ser considerado como meramente administrativa, pues por sus características, también responsabiliza y tiene aparejados ilícitos penales.

En el proemio de tal artículo, literalmente nos dice:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento -administrativo disciplinario- y a las sanciones que corresponda, según la naturaleza de la infracción en que se incurra y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”.

Estos subapartados denotan, en un sentido general, lo que es el espíritu de todo el artículo, que es el de impregnar en la Administración Pública la vocación de servicio, y de plasmar en sus servidores conceptos éticos para el mejor desempeño de sus funciones.

En ese sentido general, existe un encuentro con la legislación penal, ya que el abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, entraña un ilícito penal, aplicable en materia Federal. Aquí surge un problema de leyes, en cuanto a que los dos ordenamientos concurren en contemplar a una conducta dentro de su presupuesto normativo. La Secretaría de la Contraloría de Desarrollo Administrativo, opina que es factible aplicar ambos ordenamientos, ya que la Ley punitiva desarrolla su actividad en la materia penal y la administrativa tiene su campo de acción para autocorrección de sus servidores.

Se considera que no es factible aplicar ambos ordenamientos porque choca con el principio de que “Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”, equivale a decir, que no puede ser el orden normativo duplicado, ni puede un particular ser sancionado dos veces por la comisión de una conducta.

Al interés personal lo vemos; interpretando el espíritu de la Ley en consulta, como el beneficio o razón de satisfactor personal que va en contra de la igualdad de oportunidades y de la equidad en la prestación del servicio, viciando la actividad gubernamental, ya que erosiona su credibilidad.

d) Concepto de Responsabilidad.

Del latín "Responderé" que significa "estar obligado".

Es un concepto tan amplio, que lo encontramos dentro de los más diferentes niveles y campos, se habla de responsabilidad religiosa, moral, jurídica, etc.

Responsabilidad = prestigio = fama.

Con su concepto de "estar obligado" parecería que la palabra responsabilidad cubre el tramo que se inicia con el nacimiento de la obligación.

En cada rama del ordenamiento jurídico hay una responsabilidad. Todas tienen elementos comunes y ofrecen elementos diferentes que se riñen con la particularidad de cada rama, así, hay responsabilidad administrativa, penal, civil, etc.

Se ha estudiado la responsabilidad a través de los elementos singulares a cada rama, elevando su examen al plano de los conceptos generales, por ello es que las especulaciones doctrinales no han sido suficientemente profundas.

Para los efectos de las responsabilidades, el servidor público será responsable por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de su respectiva función.

Responsabilidad: Denominada como "Deber de sufrir las penas establecidas para las faltas o delitos cometidos por dolo o culpa. Capacidad para aceptar las consecuencias de un acto consciente y voluntario".⁽¹¹³⁾

⁽¹¹³⁾ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario del Derecho Usual. Editorial Heliasta, S.R.L. 21a. Edición. Buenos Aires, Argentina 1989. Volumen VI. Pág. 574. Voz: Proceso.

Penalmente se le conceptúa como: "la que se concreta en la aplicación de una pena por acción u omisión -dolosa o culposa- del autor de una u otra".

En el campo administrativo; la responsabilidad en materia oficial, es "la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño".⁽¹¹⁴⁾

Delitos cometidos por funcionarios públicos:

- Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas.
- Abuso de autoridad.
- Coalición de funcionarios.
- Peculado y concusión.

Sujeto Activo.- Funcionario y empleado público. "Por no corresponder a la confianza depositada y a la fidelidad esperada".

Requisitos del Funcionario:

- Protesta de guardar la Constitución.
- Nombramiento.

Abuso de Autoridad puede ser por Comisión y Omisión

Coalición.- Confederación, Liga de Unión.

Cohecho.- "La Mordida".

"Ojalá se desterrara de nuestro México, para honra y prestigio del país, el imperio del soborno y la mordida.

⁽¹¹⁴⁾ SIERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 18ª Edición. Primer Curso. México, D.F. 1997.

Peculado.- Distracción de valores y malversación.

Concusión.- Exigir cosa "no debida o en mayor cantidad"; impuesto, contribución o recargo, renta, rédito, salario o emolumento.

Hasta el 30 de diciembre de 1939 se expidió la "Ley de Responsabilidades" a que se refiere el precepto Constitucional de 1917 en su artículo 111, párrafo quinto "El congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad..." que se publicó en el Diario Oficial del 21 de febrero de 1940. Esto quiere decir que la Ley de Responsabilidades se expidió y puso en vigor después de más de 23 años de que la ordenó la Constitución general.

En su artículo 7º deja expedida la acción persecutoria del Ministerio Público de la Federación, en todos los fueros, y la de denunciar su comisión ante las autoridades competentes, distintas de las judiciales, cuando sean éstas las capacitadas para su persecución, averiguación y sanción, así como abstenerse por morosidad, y no con dañada intensión, también el de dirigir o aconsejar a las personas en los asuntos que conozcan.

El artículo 18 de esta Ley de Responsabilidades se dividía en LXXII Fracciones.

Su artículo 22 determinaba: "En todo aquello que no pugne con las disposiciones de la presente ley, son aplicables las reglas consignadas en el Código Penal".

Esta Ley de Responsabilidades se aplicaba exclusivamente a los altos funcionarios, pero conforme a mi opinión es aplicable no solamente a los altos funcionarios, sino a todos los empleados de la Administración Pública en cualquiera de sus ramas.⁽¹¹⁵⁾

⁽¹¹⁵⁾ DE P. MORENO, Antonio. "Derecho Penal Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. México, D.F. 1968. Págs. 558 a 578. "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales de los Altos Funcionarios de los Estados".

CAPITULO III

MARCO LEGAL

a) Constitución:

El autor que contribuyó con más lucidez al esclarecimiento del tema de cómo se estructuran jerárquicamente las normas jurídicas, fue sin duda Kelsen. En efecto, él afirmó que un conjunto de normas constituye una unidad, un sistema o un orden, cuando todas ellas tienen como fuente común de validez a una norma única, que se convierte así en la norma fundamental ya que sirve de soporte o de base a todo el conjunto de normas. La validez de las normas jurídicas no depende, pues, de su criterio, no depende de su adecuación a un valor moral, religioso u otro cualquiera; en una palabra, la validez de las normas jurídicas, según este autor, no depende de la justicia que realicen o dejen de realizar, sino del hecho de haber sido creadas conforme a reglas determinadas y según un método específico.

Todas estas normas constituyen una unidad, pertenecen a un mismo orden o sistema porque existe una norma fundamental que les sirve de sustento y de la cual depende su validez, que es la Constitución mexicana vigente desde el 5 de febrero de 1917.

En efecto, si alguien se pregunta por la validez de un acto de coacción, por ejemplo, el encarcelamiento de un hombre, tendrá que buscar si existe un mandato legal, una sentencia de un Tribunal, una norma individualizada que prescriba que se hizo acreedor a una sanción corporal. A su vez, tendrá que verificar si esta sentencia ha sido dictada conforme a lo que prescriben otras normas que fijan los métodos para dictar las sentencias, y las que definen los delitos y faltas y señalan penas por ellos. Ahora bien, esas normas se encuentran generalmente en un Código de Procedimientos y en un Código Penal cuya validez

resulta del hecho que su creación se haya ajustado a los procedimientos que la constitución prescribe para la formación de las Leyes.

La Constitución es el fundamento del Estado, y es el asiento del orden estatal porque es la norma que regula la elaboración de las Leyes; ella señala las condiciones y los procedimientos a que se debe ceñir la creación de las normas generales en ejecución de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, tribunales y autoridades administrativas.

Cabe señalar el tema de la soberanía, Jean Bodin, concibió a ésta como la facultad de emitir normas. En su afán de legitimar al soberano -que para este autor es el monarca francés- subraya el hecho de que éste no se encuentra obligado por norma alguna, sean éstas emitidas por sus antecesores, o emitidas por él mismo.

Otro pensador, Juan Jacobo Rousseau, elaboró una idea democrática de la soberanía al concebir como soberano ya no al rey, sino al pueblo. Este autor parte de la idea de que todos los miembros de la sociedad tienen derecho a participar en la tarea de decisiones de ésta y, por tanto, es el pueblo el que debe votar las leyes y decidir la marcha y el destino de la comunidad. Esta facultad o derecho del pueblo es la soberanía que, para este autor, es indivisible porque el poder como un todo lo tiene el pueblo; es inalienable porque el pueblo no lo puede ceder a nadie; y es imprescriptible porque el pueblo nunca lo puede perder.

J. Emmanuel Sieyès, transfiere las facultades de la soberanía, que antes pertenecieran al rey, a la nación, lo que en adelante, por ser soberana, está por encima de las leyes y no obligada por ellas. De lo anterior se desprenden varias consecuencias: La nación no puede estar sometida a ninguna constitución, pues es anterior y superior a ella. Precisamente por ser soberana, la nación puede darse siempre y en todo momento la forma política y jurídica que desee, cambiando su constitución.

En su obra existe la idea de que la prueba de que la nación es soberana es que ella es titular del poder constituyente, esto es, que la nación puede darse la organización política que más le convenga a través de una Constitución. Ahora bien, por medio de la Constitución, la nación constituye órganos y autoridades o poderes constituidos en quienes delega el ejercicio de facultades y atribuciones, reservándose siempre para sí el Poder Constituyente, con lo que se preserva la unidad originaria del poder, que se manifiesta en el derecho de modificar la Constitución. De esta manera, con su distinción entre Poder Constituyente y Poderes Constituidos, logró conciliar dos principios teóricos aparentemente irreductibles: el de la indivisibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de la soberanía con el de la división de poderes, pues en el acto de establecimiento constitucional, si bien se opera una distribución de poderes, también en este acto se produce una manifestación de la unidad del poder. Estos poderes creados, constituidos y determinados, encuentran su origen en un poder superior y único: el Poder Constituyente de la Nación Soberana.

Se consagra así la garantía suprema sobre la que descansa el Estado de Derecho: fijar en una norma superior e intangible los límites a la potestad de los gobernantes, determinar en una norma infranqueable e inmodificable la esfera de acción de la autoridad. Estas reglas limitativas, obra del poder constituyente originario, cumplirán en el Estado representativo liberal moderno una doble finalidad: por una parte, aplastar de una vez por todas el absolutismo monárquico auspiciador de lo arbitrario y protector del régimen de privilegios estamental; y por otra, precaverse de los excesos de la democracia, obligándola al respeto de los derechos individuales.

Ya hemos visto cómo en la doctrina se asimila la soberanía a la facultad de darse una forma de ser política y jurídica, por medio de una Constitución y como, después de muchos avatares históricos, la soberanía se depositó finalmente en la nación. Por otra parte, la nación no es una entidad que tenga una realidad física, tangible y que, por tanto pueda emitir directamente su voluntad, por lo que le es preciso hacerla valer por medio de representantes. Estos representantes reunidos en asambleas constituyentes pueden tener en su funcionamiento dos variantes; pueden constituir una asamblea encargada de

redactar sólo un proyecto de Constitución que después debe ser sometido a un referéndum por medio del cual el pueblo lo apruebe o lo rechace; también ocurre que, al ser electos por el cuerpo electoral que forme la ciudadanía de una nación, estos representantes se conviertan en depositarios plenos de la confianza nacional, puedan, en consecuencia, en nombre y en lugar de la Nación, otorgar la Constitución que la dotará de una organización política.

Quizá cabría preguntarse aquí si en realidad éstos diputados constituyentes, mandatarios plenipotenciarios de la nación, no son acaso los representantes "soberanos" de la nación y no los representantes de la nación "soberana", como se quiere en Teoría.

Efectivamente, el 13 de septiembre de 1813, Morelos convocó a una asamblea constituyente en Chilpancingo, Gro., en donde se manifiesta por primera vez la voluntad de los mexicanos de constituir una nación independiente que se organizaba en un Estado de Derecho por medio de una Constitución. Los trabajos de esta Asamblea concluyeron el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán, Mich., con la aprobación del "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana".

Después de la fallida aventura imperial de Agustín de Iturbide, el 7 de marzo de 1823 se reinstalan los trabajos del Congreso Constituyente, que concluyen el 4 de octubre de 1823, con la sanción de la primera constitución federalista.

Con base en el artículo 5o. del Plan de Ayutla de 1854, el Presidente interino de la República, Don Juan Alvarez, convocó a un Congreso Constituyente en la Ciudad de Dolores Hidalgo para el día 14 de febrero de 1856, cuyos trabajos concluyeron con la aprobación, el 5 de febrero de 1857, de una Constitución que incorporaría la voluntad nacional de separar los asuntos de la iglesia de los Estados, plasmada ya en las Leyes de Reforma.

Finalmente, concluida la revolución constitucionalista contra el régimen usurpador de Victoriano Huerta, y fundándose en las "Adiciones al Plan

de Guadalupe" de 1914, Don Venustiano Carranza convocó un Congreso Constituyente que "no podría ocuparse de otro asunto" que del "proyecto de la Constitución reformada" que lo presentaría el propio Primer Jefe. El 21 de noviembre de 1916 se iniciaron las juntas preparatorias y los Trabajos del Congreso concluyeron el 5 de febrero de 1917 con la aprobación de la Constitución que ahora nos rige, donde se consagró por primera vez en una Constitución una declaración de derechos sociales.⁽¹¹⁶⁾

Esta Constitución que nos rige, en su Título Cuarto, De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, establece quienes son responsables por delitos comunes, por los delitos, faltas u omisiones en que incurren en el ejercicio de su cargo, por violaciones a la Constitución y leyes federales, así como por traición a la patria.

⁽¹¹⁶⁾ OÑATE Santiago y PATOJA David. "El Estado y El Derecho". Editorial Auvies sin fecha. Arca: Introducción a las Ciencias Sociales. Temas Básicos.

b) Leyes:

Para los efectos de reglamentar dicho Título Cuarto, se creó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo objeto es reglamentar en Materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad, las obligaciones y las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político,
- II.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- III.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,
- IV.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Esta ley plantea el seguimiento de un procedimiento, más no el de un proceso, ya que el proceso es una especie generalmente llevada ante un juzgado. Este procedimiento es el género, es un conjunto de trámites o pasos a seguir que desembocan en la realización de un acto o en la terminación de una problemática jurídica planteada, no pudiendo ser entendido como proceso.

El procedimiento planteado tiene su inicio en una denuncia o queja, que entendemos como aviso o comunicación de hechos u omisiones que

afecta intereses particulares o sociales, atribuidas a un servidor público y que se encuadren en algunos de los supuestos que son considerados como faltas administrativas. A esta denuncia no se le puede comparar con la querrela o denuncia penal, ya que existen en su naturaleza encontrados conceptos, tales como los valores o intereses que tutelan los efectos procedimentales, su presentación, así como las autoridades entre las cuales se ejercita.

Esta ley plantea la supletoriedad, pero no es posible aplicar el procedimiento penal para subsanar las lagunas, porque no puede existir identidad de atribuciones entre una autoridad persecutoria como lo es el Ministerio Público de la Federación, y una entidad autocorrectora de la administración pública; los medios para hacer valer sus determinaciones son diametralmente opuestos, porque en materia penal el juez tiene la facultad de dictar medidas correctivas para hacer cumplir su sentencia, mientras que la autoridad administrativa, para ejecutar sus resoluciones utiliza directamente a los superiores jerárquicos para que éstos impongan la sanción. Tampoco el procedimiento civil puede ser aplicado ya que se incurriría en las siguientes contradicciones, toda vez que en éste existe una tripoide procesal, formada por las partes y el juzgador, no puede ser aplicable porque los intereses que contempla el Código adjetivo son esencialmente a petición de parte y con impulso procesal de éstos, existiendo la posibilidad de desistirse de la acción o instancia intentada por el actor, o de las excepciones hechas valer por el demandado, mientras que en el procedimiento administrativo disciplinario no es substanciado por impulso procesal de ninguna parte, ya que es la propia autoridad investigadora la que indaga directamente las vertientes del problema planteado, no existiendo desistimiento de la demanda.

En la práctica se hace una combinación infundada que se adecúa exclusivamente a intereses políticos.

De lo anterior, respecto de la falsedad en declaraciones, todo servidor público sujeto a procedimiento administrativo disciplinario, es protestado para conducirse con verdad conforme al artículo 247 fracción I del Código Penal, más sin embargo, jamás se conduce así, ya que nunca esta presente la persona o personas que hayan formulado en su contra denuncia o queja, motivo por el cual la autoridad no cuenta con bases sólidas para dar vista al Ministerio Público de la Federación de tal conducta.

c) Decretos:

El decreto es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (Publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quien va dirigido.⁽¹¹⁷⁾

Teóricamente existen diferencias entre Ley y Decreto, pero para el presente estudio la tomaremos desde un punto de vista de Decreto o Ley, ya que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su parte final textualmente dice:

“En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto...”

Así también, para efectos de nuestro estudio, dentro de la Secretaría de Educación Pública se han dictado diversos Decretos (situación jurídica concreta o individual), por dar satisfacción a la creciente necesidad de las áreas de esta Secretaría y de las entidades del sector; ejemplo: Decretos en Materia de Educación.- “Día del Maestro”; creación de una Secretaría “Secretaría de Educación Pública”; por el que se concede a la Escuela Libre de Derecho el “Reconocimiento”; la “Descentralización Educativa”; Decretos en materia de Cultura.- Protección y conservación de la “Plaza de la Constitución”; “Plaza de Santo Domingo”, Obras Plásticas de “José Clemente Orozco y Diego Rivera”; etc.

⁽¹¹⁷⁾ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, S. A. 13a. Edición, México, D. F. 1997. Pág. 1059.

Como se observa no existe Decreto alguno que invada otra esfera que no sea la de las funciones en concreto de la Secretaria de Educación Pública. (Materia de Educación, Cultura y Recreación, de Creación y Deporte).

d) Acuerdos:

Es la reunión de funcionarios de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia y que el superior resuelva las medidas que se deben tomar en casos concretos. Su fundamento radica en los principios de coordinación, flexibilidad y eficacia administrativa, así como en los poderes de decisión, mando y revisión, que impone la relación jerárquica administrativa.

Formalmente el acuerdo no reviste una determinada forma; por lo general debe ser por escrito, pero la práctica administrativa también utiliza el acuerdo verbal, sobre todo en los altos niveles de jerarquía.⁽¹¹⁸⁾

Dentro de la Secretaría de Educación Pública, existen con sus homólogos de otros gobiernos, ejemplo.- "Revalidación de Estudios" con Italia; "Instituto Tecnológico de Enseñanza Forestal" México-Austria; Industria derivada de la "Silvicultura" con Durango; etc. Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal que se celebrarán con los demás Estados del País.

Respecto a los acuerdos verbales, en la práctica existe una comunicación directa con la Procuraduría General de la República, ya que ésta, dentro de sus atribuciones, le reconoce su personalidad jurídica a la Secretaría de Educación Pública para los efectos de formular denuncias de hechos o querellas, respecto a delitos que afectan tanto el interés jurídico como su patrimonio, a través de sus Representantes legales (No apoderados) quienes acreditan su personalidad por conducto de un oficio debidamente certificado por la Dirección

⁽¹¹⁸⁾ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición. México, D.F. 1997. Pág. 1068.

General de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría, que se dirige al C. Procurador General de la República, el cual queda registrado, así como en el cuerpo del mismo se señalan a las personas que funjan como Representantes y quien dentro de sus funciones es la de ratificar tales denuncias, reconocimiento que más que nada es la de coadyuvante, a fin de participar con el Ministerio Público de la Federación a la integración de las averiguaciones previas, allegándole los elementos o la mayor información que se tenga.

Asimismo, dentro de la práctica no se conoce caso alguno en la que se formule denuncia de hechos por la falsedad en declaraciones ante autoridad distinta de la judicial, o en su defecto exista un acuerdo por el cual se le de vista al Ministerio Público de la Federación por tal presunto delito, ya que en la práctica se han instrumentado actas administrativas y en todas ellas es protestada la presunta responsable, detectándose la falta de veracidad para conducirse, a tales actos se les da otro tipo de trato, siguiendo otro curso y con consecuencias diversas.

e) Circulares:

Su concepto es genérico, puede abarcar tanto a los particulares, como las de las autoridades; generalmente contienen un conjunto de disposiciones de carácter interno, dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores para especificar interpretación de normas, acuerdos, decisiones o procedimientos.⁽¹¹⁹⁾

Dentro de la Secretaría de Educación Pública no existe circular alguna que se relacione específicamente con el presente trabajo.

⁽¹¹⁹⁾ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición. México, D. F. 1997. Pág. 1065.

f) Reglamentos:

Es una idea muy general y amplia, se entiende por reglamento "al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia".⁽¹²⁰⁾

El reglamento administrativo deberá estar subordinado siempre a la ley ordinaria, emanada del Congreso de la Unión. No puede haber reglamento sin ley, aunque esta última si puede existir, aunque no se le reglamente.

La ley es un acto legislativo y el reglamento es un acto administrativo que para su validez se requiere el refrendo ministerial o sea deberán ser firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas.

Otro requisito también necesario para la validez de los reglamentos es su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Constitución habla, en algunos artículos, de reglamentos y de reglamento, sin embargo, esa interpretación correcta de esos preceptos se refiere a leyes reglamentarias emanadas del Congreso de la Unión, que desarrollan una base, o materia prevista en la Constitución y no propiamente de reglamentos administrativos.⁽¹²¹⁾

⁽¹²⁰⁾ Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe. Editorial Espasa Calpe, S.A., Bilbao-Madrid-Barcelona, Tomo I. Pág. 241. Voz: Reglamentos.

⁽¹²¹⁾ Idem. Págs. 461, 465 y 469.

Ejemplo: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su capítulo único, Disposiciones Generales, Artículo 1º, dice: "Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de..."; en este caso es una ley reglamentaria en materia de responsabilidad en el servicio público.

Otra ley reglamentaria, sería la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que tiene por objeto regular la relación de servicio entre los órganos del Estado y sus empleados o trabajadores.⁽¹²²⁾

Dentro de los órganos del Estado esta la Secretaría de Educación Pública, quien tiene su Reglamento Interior, así como su Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la misma.

Cabe señalar, que la naturaleza de todos los reglamentos administrativos no se pueden apartar de su texto, espíritu o finalidad. La facultad reglamentaria es una facultad normal del Poder Ejecutivo que le es otorgada directamente por el artículo 89, fracción I de la Constitución. Confiere al Presidente de la República tres facultades:

- a) La de promulgar leyes que expida el Congreso de la Unión;
- b) La de ejecutar dichas leyes; y
- c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria.

⁽¹²²⁾ Enciclopedia Universal Ilustrada. Idem. Pág. 461.

Para los efectos de la labor que nos ocupa, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, es un ordenamiento que establece los derechos y obligaciones de los trabajadores dependientes de dicha Secretaría, que regula las condiciones de trabajo de la misma, así como, se toma en cuenta la opinión de su Sindicato -quien manifestó su aceptación-. En él se establecen los derechos y obligaciones de los trabajadores quienes son de confianza y de base; su jornada; su salario; etc.

Asimismo, se establecen las suspensiones y destituciones, pero, sin perjuicio de lo que dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los casos de delitos de cualquier género; y en caso de que se dicte sentencia condenatoria firme, la suspensión continuará en vigor hasta que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva si ha lugar al cese del empleado; aquí se observa lo siguiente:

En caso de delito de cualquier genero, independientemente de que ha sido suspendido y/o destituido, puede ser sujeto a procedimiento administrativo disciplinario y dará lugar a otra sanción, que en este caso seria la inhabilitación para prestar por determinados años servicios dentro de la Administración Pública Federal, aunada, en su caso, a otra de carácter económica.

Aquí, la propia Secretaría decreta una sanción por su parte y la Contraloría Interna decreta otra resolución, pero que pasa, la Secretaria deja a salvo el derecho del trabajador para defenderse y quien resolverá en definitiva será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Por otra parte, también la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace lo mismo, y quien resuelve será el Tribunal Fiscal de la Federación.

Como se ve, hay dos autoridades que resuelven sobre un mismo asunto, por ejemplo: En caso de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje manifieste que no ha lugar la sanción y sea reinstalado el trabajador, entonces la resolución del Tribunal Fiscal de la Federación dónde queda.

Por la comisión de delitos de cualquier genero, independientemente de que haya tenido conocimiento primeramente la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, o por denuncia de hechos ante la Procuraduría General de la República formulada por la propia Secretaría, la Contraloría Interna deberá dictar resolución sobre su situación dentro de la Administración Pública Federal, pero, en caso de que primeramente sea sujeto a procedimiento administrativo disciplinario conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si dentro de las diligencias se acreditara su responsabilidad y se detectara que incurrió en falsedad de declaraciones en la práctica, sólo se formulará la denuncia de hechos en si, pero jamás se hace hincapié en como se falseó la verdad, delito que pasa desapercibido por la subjetividad del mismo, -actitud que defiende que la realidad es creada en la mente del individuo-.

Tal Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaria de Educación Pública, no determina que se le de vista al Ministerio Público de la Federación por detectar que se ha falseado la verdad en declaración expresa, únicamente procederá inmediatamente que se tenga conocimiento de la prisión preventiva.

En cuanto al Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, es un ordenamiento que establece la competencia y organización de la misma, señalando a los servidores públicos y unidades administrativas, sus

facultades, atribuciones genéricas y específicas, órganos desconcentrados y suplencia de los funcionarios. Para el caso que nos ocupa, hablaremos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la cual es la facultada para ratificar (legalizar) las denuncias de hechos que se interpongan en materia penal por cualquier otra unidad administrativa u órgano desconcentrado, así como formular querellas, o en su defecto, formular la denuncia directamente, las cuales también requieren su ratificación ante el Ministerio Pública de la Federación.

Los casos más frecuentes son los robos que sufren los planteles en sus diferentes niveles, donde las denuncias son formuladas en su mayoría por los conserjes y veladores, quienes son los primeros que conocen de los hechos y en su minoría por los Directores como Titulares de las Escuelas. Tales denuncias son formuladas ante las Agencias Investigadores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, quien por conducto del Ministerio Público, se declara incompetente para seguir conociendo de los hechos, en virtud de que tal asunto es materia de índole federal, remitiendo la averiguación previa al fuero federal, o sea a la Procuraduría General de la República quien conocerá y seguirá con la investigación de los hechos, hasta integrar debidamente la averiguación previa, y en su caso, consignar la misma ante los Tribunales Federales, ya sea con detenido o sin detenido; otro aspecto es que la gran mayoría de las denuncias son contra quien o quienes resulten responsables, situación que no permite que prosperen las mismas, y se propone la reserva por parte del Ministerio Público de la Federación hasta que aparezcan nuevos elementos o mayor información que aportar que permitan la consignación de la indagatoria.

Otro hecho importante que se denuncia, es el mal uso o desviación de fondos federales (peculado), el cual es detectado a través de las revisiones que realiza la Contraloría Interna, quien emite un informe de auditoria y es la base para tal efecto, en virtud de que en él se señala la cantidad mal

aplicada o en su defecto el monto del quebranto patrimonial sufrido, asimismo, existen denuncias por cobros indebidos, fraude, robo de vehículo, documentos apócrifos (certificados, cédulas profesionales), daños en propiedad ajena, robo de cheques por concepto de pago de nómina, etc.

CAPITULO IV

LA FALSEDAD EN DECLARACIONES

a) Declaración:

El vocablo contiene varias acepciones vulgares y jurídicas; pero todas las alternativas constituyen siempre una expresión afirmativa "acción o efecto de declarar, manifestación, comunicación, explicación de lo ignorado, oculto o dudoso, publicación, manifestación del propósito, ánimo o idea".⁽¹²³⁾

Establecimiento de la verdad por escrito o de palabra, la manifestación, explicación o interpretación de lo que esta dudoso, ambiguo u oscuro en alguna ley.

Declaración falsa.- Tratase de un delito previsto y penado por el Código Penal y constituye una especie de género de las falsedades, que constituye en la falsificación y aún en la simple alteración de la verdad de un hecho, acerca del cual es interrogado judicialmente.

Antecedentes.- El fuero real; trata este delito en el título de los falsarios (engañar). Las Leyes de la Nueva Recopilación; en el de los rejunios (traición).

Se clasificó éste delito como uno de los contrarios a la de la administración pública, pues los testigos, intérpretes o peritos son funcionarios auxiliares.

El hecho criminoso ocurre en toda la administración pública, que en su amplio sentido, comprende todos los poderes del Estado.

⁽¹²³⁾ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo V. Editorial Dris Kill, S.A. Buenos Aires, Argentina 1980. Voz: Declaración.

El sujeto pasivo en este delito, es la sociedad misma, atacada en su derecho de administrar justicia y en la fe pública judicial, y sujeto activo es la persona que tiene el deber de declarar.

Históricamente el delito se consideró una misión religiosa; el falso testimonio aparecía como una violación a la santidad del juramento.

En el Derecho Romano, originalmente, sólo se impartió la protección civil contra las falsedades y la protección penal solamente se otorgaba en contados casos, a pesar de lo cual la Ley de las XII Tablas, sancionaba al que incurría en falso testimonio con ser arrojado desde la Roca Tarpeya.

La Ley Española, fue más severa, el Fuero Juzgo penó a los reos según su categoría con penas pecuniarias, dejándolos a merced del ofendido, pudiendo ser azotados e imponerles otras penas infamantes o pecuniarias.

En la Ley de Partidas, cuando a consecuencia del falso testimonio se pronunciara pena de muerte, pérdida de miembro o de destierro, ordenaba se impusiera al responsable la misma pena. Asimismo, en la Ley Talonaria, Leyes del Toro, acogida por la Novísima Recopilación y una pragmática de Felipe II, estableció la pena de venganza pública y el servicio del rey; los códigos españoles de 1822 y de 1870 conservaron el sistema Talonario, roto por el Código de 1928 que considera al delito como una falsedad oral, y posteriormente lo estimó como delito contra la Administración de Justicia, luego, como una ofensa a los derechos individuales (instrumento para que unos derechos prevaleciesen sobre otros).

Finalmente, al entenderse la justicia como el fin primordial del Estado, es éste el que se considera lesionado en el ejercicio de su autoridad y en el desempeño de la función social a su cargo.

Los Códigos Mexicanos han catalogado el delito dentro de la falsedad.

Existe desacuerdo entre autores y legisladores sobre la naturaleza del delito:

Cuello Colon; lo coloca entre los contrarios a los medios de prueba y contra los signos de autenticidad.

Liszt; entre los delitos contra el Estado y la administración de justicia,

Carrara; contra la justicia pública y

Pessina; entre las falsedades.

De Sebastián Soler, lo coloca entre el título general de falsedad ya que ofende a la sociedad, que tiene interés en que se imparta una recta y pronta administración de justicia, afectan, substancialmente a los medios de convicción para normar un criterio en la resolución dictada por quienes el Estado encomienda la enorme responsabilidad de juzgar a sus semejantes. A éstos es a los que lesionan, con su resultado que se aparta de la verdad y que cambian las falsas declaraciones en juicio.

El interrogatorio de la autoridad puede formularse con el carácter de declaración, con las formalidades legales o bien en vía de solicitud de informes.

No exige el otorgamiento de protesta de decir verdad y menos aún que se le hagan saber las penas en que incurren los que declaran falsamente, porque la ley o reglamento aplicables son las que deben imponer las formalidades que deban satisfacerse para la validez del acto.

Elementos

- **Objetivo;** consistente en la afirmación de lo falso o negación de lo verdadero o callar en todo o en parte de lo que sabe la persona.

- **Subjetivo.-** Conciencia.

La lesión jurídica que deriva de la falsa declaración.

Se trata de un delito previsto y penado por el Código Penal en su artículo 247 fracción I, que a la letra dice: "Se impondrá de 2 a 6 años de prisión y multa de cien a trescientos días de multa; al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, faltare a la verdad.

En el caso que nos ocupa, se entiende como autoridad pública a la Contraloría Interna en la Secretaría de Educación Pública que es ante quien declara el servidor público sujeto a procedimiento administrativo disciplinario y a quien se le advierte de las penas en que incurrir los falsos declarantes ante autoridad distinta de la judicial.

Tal advertencia se incluye en toda acta administrativa que se instrumenta, en virtud de que se mantiene entre los delitos contra la administración pública; también en toda declaración ante el Ministerio Público, ya sea de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal o de la Procuraduría General de la República.

El concepto de declaración ante tales Procuradurías se entiende como, la relación que hace una persona acerca de determinados hechos, personas o circunstancias vinculadas con la averiguación previa y que se incorpora a la misma.

Para aclarar lo anterior, se cita jurisprudencia que al respecto dice:

FALSEDAD EN DECLARACIONES DADAS A UNA AUTORIDAD DISTINTA DE LA JUDICIAL, ALCANCE DEL TERMINO INTERROGAR EN EL DELITO DE.

La configuración del ilícito previsto y sancionado en el artículo 247, fracción I, del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del Fuero Federal, no exige que el atesto rendido por quien lo emite lo haya hecho a base de preguntas, porque si realmente todo se escribe, es únicamente para que conste lo expresado, por tanto, debe entenderse que lo que se asienta en actuaciones proviene de un cuestionamiento, es decir, de un interrogatorio de una autoridad distinta de la judicial al compareciente; de ello deriva la lógica obligación de la protesta y advertencia de conducirse con verdad. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del primer Circuito. (TCO12215 PEN).

Amparo Directo 1582/90. Jesús Pérez Frías. 16 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gonzalo Ballesteros Tena. Secretario: Juvenal Hernández Rivera.

Amparo en revisión 290/90. Jesús Pérez Frías. 15 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: J. Jesús Duarte Cano. Secretario: Ariel Oliva Pérez.

FALSEDAD EN DECLARACIONES RENDIDAS ANTE UNA AUTORIDAD DISTINTA DE LA JUDICIAL, DELITO DE. CUANDO SE CONFIGURA.

Un estudio analítico de los elementos constitutivos del tipo penal previsto por el artículo 247 fracción I del Código Puntivo, permite establecer que cuando se declare con falsedad ante el Agente del Ministerio Público, actuado este en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, se actualiza la figura jurídica

en comento, porque el órgano investigador sólo en la etapa de averiguación previa tiene el carácter de autoridad convirtiéndose en parte después de iniciado el procedimiento penal, pero siempre dependiendo del Poder Ejecutivo, pues de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 21 Constitucional, en este órgano se escinden ambas funciones, al establecer tal precepto que "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público", lo cual pone en claro que la autoridad investigadora no forma parte del Poder Judicial. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (TCO 12119 PEN)

Amparo en revisión 222/89, Ricardo del Toro Méndez. 28 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: J. Jesús Duarte Cano. Secretario: Carlos Loranza Muñoz.

De hecho es un delito que se va configurando conforme se integra la averiguación previa y en virtud del cual se inicia el ejercicio de la acción penal, poniendo a disposición del Juez todo lo actuado. Para ejemplificar lo dicho tenemos la tesis que dice:

FALSEDAD EN DECLARACIONES RENDIDAS ANTE AUTORIDAD DIVERSA A LA JUDICIAL EN EJERCICIO Y CON MOTIVO DE SUS FUNCIONES, ES DELITO AUTONOMO Y NO SE ABSORBE AL DE ROBO.

Si entre otras conductas, el peticionario de garantías faltó a la verdad al ser interrogado por una autoridad distinta de la judicial en que ésta actuó en ejercicio y con motivo de sus funciones, con la finalidad expresa de ocultar un delito como el de robo, aún cuando en tal declaración sólo hubiera exagerado hechos verídicos, no puede argumentarse que ese actuar absorba al precitado ilícito, al advertirse autonomía entre las diversas conductas que incidieron en la afectación a los bienes

jurídicos que ambos tutelan. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (TCO12122 PEN).

Amparo en revisión 222/89. Ricardo del Toro Méndez. 28 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: J. Jesús Duarte Cano. Secretario: Carlos Loranca Muñoz.

En este caso se señala la autonomía de los delitos, pero como se manifestó, en la práctica pasa desapercibido, en una investigación de campo que se realizó a pregunta directa a diversas personas de la Contraloría Interna encargadas de llevar a cabo el procedimiento administrativo disciplinario y por ende su resolución, así como, tanto a Ministerio Público del fuero común como al de la Federación, jamás han consignado dicho delito, e inclusive desconocen si existe un caso en concreto, veamos:

FALSEDAD EN DECLARACIONES JUDICIALES, PARA QUE EXISTA, NO ES NECESARIO QUE HAYA DECISION EN EL PROCESO, SOBRE FALSEDAD DEL DOCUMENTO, BASE DE LA ACCION.

No hay ninguna disposición legal que supedite la resolución de un proceso por falsedad en declaraciones judiciales, a la decisión previa del proceso que se instruye a noción del acusado, por falsedad del documento base de la acción, y aún cuando pudieran dictarse sentencias contradictorias, cada uno de dichos delitos tiene su autonomía y sus propias y especiales elementos que los distinguen. Por otra parte, no es un elemento de delito de falsedad en declaraciones judiciales, que la legitimidad de la obligación deba decidirse previamente por la jurisdicción civil, porque la penal tiene plenas facultades para los fines procesales, de estimar la naturaleza y legitimidad de la obligación.

Mateos Lucrecia. pág. 342. T. LX. 13 de abril de 1939. Unanimidad de cuatro votos.

FALSEDAD EN DECLARACIONES ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA JUDICIAL, DELITO DE: CONFIGURACION Y BIEN JURIDICO TUTELADO.

Si los inculcados, al acudir a la Secretaría de Relaciones Exteriores, contestaron a las preguntas formuladas en la solicitud, proporcionando datos como fecha de nacimiento, domicilio, ocupación, etcétera, se infiere que resultan desacertadas las consideraciones del juez de amparo de que en ningún momento los quejosos declararon ante una autoridad distinta de la judicial, habida cuenta de que una interpretación sistemática del artículo 247, fracción I, del Código Penal Federal y de los hechos generadores de la infracción penal nos lleva a concluir que su actitud se tradujo en responder en forma escrita al interrogatorio que "bajo protesta de decir verdad" rindieron, faltando a la verdad en cuanto a su fecha de nacimiento ante el Titular de esa Dependencia, quien tiene el carácter de autoridad administrativa Federal en ejercicio de sus funciones, puesto que la expedición del pasaporte está comprendida en la esfera de sus atribuciones; entonces de esta manera se prueba la transgresión a la norma tutelada, ya que el espíritu del legislador en ella, fue el de preservar la legitimidad en la expedición de los documentos oficiales auténticos que se ponen en circulación. Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito (TC041002 PEN).

Amparo Directo 351/88. José de la Fuente Guzmán y Coag. 2 de febrero de 1989. Unanimidad. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretaria: María Inocencia González Díaz.

VARIACION DE NOMBRE INEXISTENCIA DEL DELITO DE, CUANDO EL DECLARANTE TIENE EL CARACTER DE IDICIADO.

La fracción II del artículo 20 Constitucional dispone expresamente que el acusado no debe ser compelido a declarar en su contra, por lo que en acatamiento a este precepto, al indiciado no se le puede exigir que deponga bajo protesta y esta ventaja es aplicable al caso en que se le examine en la averiguación previa relativa, toda vez que tal norma jurídica no hace distingo. De ahí que si al momento en que el detenido declara ante la autoridad y por cualquier circunstancia oculta su verdadero nombre y proporciona otro distinto o imaginario, no incurre en el delito de variación de nombre, si con ello no causa perjuicio alguno a terceros, por lo que debe estimarse que al proceder de esa manera, obró en ejercicio de su derecho legítimo de defensa, conforme al cual, bien pudo conducirse con falsedad o inclusive negarse a declarar. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito (TC112074 PEN).

Amparo Directo 292/990. Lorenzo Betancio Sandoval. 23 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Salvador Enrique Castillo Morales. Secretario: José Gutiérrez Verduzco.

Como se ve, desde el momento en que se han dictado las diversas tesis que se han transcrito, es que existen sentencias que han consignado el delito de falsedad en declaraciones, pero por lo subjetivo del mismo no se puede configurar tan claramente, motivo por el cual se manifestó que pasa desapercibido, pero, más no que la autoridad no este consciente que se está faltando a la verdad.

b) Sujetos:

Los sujetos se dividen en: sujeto activo, que es siempre el servidor público que generalmente es una persona calificada, no común. El sujeto pasivo, es la sociedad que tiene un interés fundamental en que el servicio se preste correcta y adecuadamente y el propio Estado que vea afectado su patrimonio y/o funcionamiento por una indebida conducta del servidor público; se viola el interés jurídico, en este caso es el de la Secretaría de Educación Pública, así como, la imagen de los servidores públicos que trabajan para ella.

El artículo 61 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, textualmente dice:

Si la Contraloría Interna de la Dependencia o el Coordinador de Sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.

De los hechos que impliquen responsabilidad penal, estos se hacen del conocimiento generalmente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, quien formula la correspondiente denuncia de hechos ante la Procuraduría General de la República; cabe señalar que a la fecha no se tiene conocimiento de caso alguno que se hubiese denunciado por el delito de falsedad en declaraciones. Sin embargo, si se ha presumido y dado tal ilícito, pero, por lo subjetivo del mismo, no se ha denunciado por la falta de elementos para que prospere como tal ante los Tribunales respectivos para ser sancionados.

c) Análisis en el procedimiento:

El procedimiento viene a ser el conjunto de pasos a seguir que culminan con la determinación de una problemática planteada jurídicamente.

El proceso es un nexo jurídico de personas que en un debate de intereses buscan que se cree, modifique o extinga una situación jurídica, que se resuelva por medio de una sentencia, siguiendo un conjunto de pasos previstos en la ley.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece un procedimiento administrativo disciplinario, el cual tiene su inicio con la queja o denuncia cuando afecta intereses:

La queja se da cuando hay una afectación de intereses particulares, a cargo de un servidor público, en detrimento de la persona o quejosa directamente.

La denuncia se da cuando indirectamente causa un detrimento a la persona o denunciante, o causa un daño a la sociedad.

También, desde el punto de vista del perjuicio que causa, puede iniciarse oficiosamente por autoridad y por particulares (queja o denuncia).

En la queja no es factible el perdón, -no es como en la querrela penal, que se puede extinguir el procedimiento-, ésta inicia con la investigación hasta resolver condenatoria o absolutoriamente.

Existe una confusión en lo que es la supletoriedad de la Ley, en virtud de que se comenta mucho la inaplicabilidad que padece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que no existe un manual de procedimientos para fincar la responsabilidad, debido a que no hay un criterio

uniforme para ver si se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Código Federal de Procedimientos Penales.

Textualmente el artículo 45 de la Ley de la Materia, dice: "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal".

Lo que sucede es que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos esta dividida en Títulos:

El Título Primero se divide en un capítulo único de disposiciones generales;

El Título Segundo en 4 capítulos y es en el capítulo IV donde se encuentra el artículo 45 en cita, éste título segundo es el que establece a los sujetos, sus causas de juicio político y sus sanciones, motivo por el cual es supletoriamente aplicable al Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal;

El Título Tercero es el que establece el procedimiento por responsabilidad administrativa, señalando a los sujetos y a las obligaciones en el servicio público, sin determinar supletoriedad alguna, razón por la que debe aplicarse el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por último el Título Cuarto contiene un capítulo único, que se refiere al Registro patrimonial de los servidores públicos.

Con lo anterior se determina que no hay que confundir las atribuciones entre una autoridad persecutoria como lo es el Ministerio Público de la Federación -juicio político-, y una entidad autocorrectora de la administración pública -Contraloría Interna en la Secretaría de Educación Pública-.

Es la propia Contraloría Interna la encargada de citar al presunto responsable a una audiencia en donde se ofrecerán, admitirán y desahogarán todas las pruebas de cargo y descargo, dictando la propia autoridad la resolución.

Es la propia autoridad la que investiga y/o indaga directamente todas las vertientes del problema planteado.

Para la investigación administrativa y contar con los elementos de presunta responsabilidad, la Contraloría Interna se vale de los siguientes medios:

1.- Testimoniales; la declaración del afectado, de otros servidores públicos o en general de cualquier persona que le consten los hechos.

2.- Las documentales privadas; ya sean firmadas o no por los particulares afectados, así como actuaciones, notas periodísticas, reportes radiofónicos, en sí cualquier escrito que sea emitido por autoridad competente, pero que aporte datos.

3.- Documentos públicos; actas administrativas, oficios, circulares y en general por cualquier documento expedido o formulado por cualquier autoridad en ejercicio de sus funciones.

4.- La pericial; sobre todo la contable, denominada auditoría.

Con lo anterior encontramos que la responsabilidad es siempre atributiva, y para que surta sus efectos necesariamente tendrá que ser comprobada.

El procedimiento es el siguiente:

Citar al presunto a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan.

Tal audiencia en la práctica viene a ser una defensa exclusiva del servidor público, porque no se presentan en esta diligencia ni a los testigos que deponen en su contra, ni a los denunciantes o autoridad que lo señale como culpable, pasando a ser una simple comparecencia desprovista de eficiencia procesal.

Lo anterior, en razón de que el servidor público, a pesar de ser apercibido para conducirse con verdad ante autoridad distinta de la judicial, siempre tiende a declarar con falsedad, en virtud de que no se puede determinar su responsabilidad claramente, ya que es la palabra del denunciante contra la de él. Lo anterior se da en gran mayoría en los casos de maltrato a las personas que solicitan alguna información o que tienen en trámite algún asunto, los que piden dinero para acelerar un trámite, pero, lo más grave se da en los planteles, donde los Directivos manejan las cuotas que aportan los padres de familia, donde Directivos y personal docente maltratan a los menores, inclusive ofenden su dignidad como seres humanos, donde Directivos, personal docente y conserjes han llegado al grado de violar a menores, así como, cometen robos, etc.

Al concluir la audiencia la autoridad, resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución respectiva.

En los casos meramente administrativos por malos tratos a quien solicitan un servicio o por negligencia en el mismo, al servidor público responsable sólo lo cambian de lugar de adscripción, pero en su generalidad sigue desarrollando la misma actividad, y lo mismo pasa con el personal de planteles educativos. Reitero, por más que se conduzcan con falsedad jamás serán sancionados por tal conducta, o sea, que se les sancione por falta de probidad.

Sólo las sanciones que llegan a prosperar son las penales, cuando el servidor público es denunciado por algún ilícito, y por lo general son por peculado, porque en los demás casos, aún cuando son sancionados, quedan a salvo sus derechos laborales como ya se ha manifestado. Y solo con las

formalidades del procedimiento penal se puede llegar a demostrar que una persona se conduce con falsedad.

Lo anterior obedece a que la Contraloría Interna carece de una adecuada técnica jurídica. Ejemplo: Según la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, manifiesta que en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio, la "Secretaría" podrá determinar la suspensión temporal, tal suspensión viola la materia laboral, dejando a la persona en un estado de indefensión, ya que la llegan a aplicar, aún cuando no se haya escuchado al presunto, siendo en consecuencia esta fracción Anticonstitucional y viola claramente los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución.

Es urgente reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en donde se delimitan los elementos de una sentencia, en busca de la naturaleza especial del procedimiento en estudio.

La resolución es recurrible por el servidor contra la propia Contraloría Interna, la que por regla general confirma, ya que no puede ir en contra de lo que resuelve.

Tal confirmación podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, quien también emite una resolución.

Como ya se vio con anterioridad, cuando el servidor es afectado y demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, donde por regla general se dicta un laudo favorable y es reinstalado en el goce de sus derechos, entonces, "dónde queda todo lo actuado dentro del procedimiento que se establece en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por lo que es nula la aplicación del Título tercero de la Ley en cita, ya que es sencillo evitar que sean sancionados los que cometen alguna infracción administrativa".

d) Efectos:

Se ha demostrado que no es posible dar vista al Ministerio Público de la Federación por falsedad en declaraciones dentro de un procedimiento administrativo, porque no puede existir identidad de atribuciones entre una autoridad persecutoria como lo es el Ministerio Público de la Federación y una entidad autocorrectora de la administración pública.

Los medios para hacer valer una denuncia o sea, contar con los elementos necesarios para dar vista al Ministerio Público Federal, no es posible en virtud de que el procedimiento administrativo carece de lo que es una tripoide procesal.

Desde el punto de vista global, el procedimiento administrativo disciplinario se desvía en la práctica y viola las leyes generales del proceso, constituyéndose así en una formula política con vestimentas jurídicas.

Proceso es, litigio sometido a conocimiento y resolución de un Tribunal.⁽¹²⁴⁾

Proceso en el Derecho Administrativo, es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre si y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia.⁽¹²⁵⁾

Como ya lo vimos, en un sentido general, proceso es una vinculación jurídica de personas que en una controversia de intereses o en la búsqueda de declaración que cree, modifique o extinga situaciones jurídicas

¹²⁴⁾ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Editorial Heliasta, S.R.L. 21a. Edición. Buenos Aires, Argentina 1989. Volumen VI. Págs. 391-392. Voz: Proceso.

¹²⁵⁾ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 13a Edición. México, D.F. 1997. Pág. 881.

que se vean resueltas y/o concretizadas por medio de una sentencia, siguiendo para el efecto una serie de actos previstos por la ley.

Procedimiento es, el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de sustanciarlo.⁽¹²⁶⁾

Guillermo Cabanellas lo define como el conjunto de formalidades que deben ser observadas por los justiciables o con respecto a ellos, cuando se dirigen a las jurisdicciones o para obtener, ya sea la comprobación o respeto de un derecho preexistente y reconocido o violado, ya sea el reconocimiento en su provecho de un derecho nuevo. Conjunto de reglas impuestas por la ley al titular de un derecho para hacerlo valer en justicia.⁽¹²⁷⁾

Miguel Acosta Romero, lo entiende como un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.⁽¹²⁸⁾

Interrelacionando los conceptos, podemos decir que es el conjunto de trámites o pasos a seguir que culminan en la realización de un acto o en la determinación de una problemática jurídica planteada.

Por lo anterior, se establece que hay un procedimiento administrativo disciplinario y como todo tiene un inicio, que puede ser la queja o denuncia que ya vimos.

Doctrinalmente, a la queja administrativa se le ha pretendido que tenga similitud con la querrela penal; pero, en lo administrativo:

1.- No es factible el perdón, con él se extinguen sus efectos, es una causal.

⁽¹²⁶⁾ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S. A. 23a. Edición México, D.F. 1997. Pág. 594. Voz: Procedimiento.

⁽¹²⁷⁾ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Editorial Helixsta, S.R.L. 21a Edición. Buenos Aires, Argentina 1989. Volumen VI. Pág. 390. Voz: Proceso.

⁽¹²⁸⁾ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, S.A. 1,ª Edición México, D.F. 1997. Pág. 881.

2.- Forzosamente necesita ser formulada por el particular y ratificada ante el Representante Social.

La denuncia administrativa, puede ser formulada ante diversas instancias y la penal forzosamente ante el Ministerio Público.

De lo anterior es conveniente que se deje una sola denominación, que sería la denuncia, ya que ésta, es todo aviso o comunicación de hechos u omisiones que afectan intereses particulares o sociales, atribuidas a un servidor público.

Como se manifestó con anterioridad el procedimiento administrativo carece de lo que es una tripoide procesal, que es formada por las partes y el juzgador, ante el cual se dirime la controversia, y tal procedimiento administrativo disciplinario se rige supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles, en razón de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no expresa textualmente qué Código es aplicable; detectándose lo siguiente:

En el procedimiento civil las partes son: personas físicas o morales, siempre son dos, la que ataca y la que se defiende, así como, un juez que es entendido como "funcionario del Poder Judicial en quien se delega el ejercicio de la potestad jurisdiccional del Estado, es el encargado de la función pública de administrar justicia, quien mediante proceso y con imperium resuelve, a través de sentencias que adquieren la calidad de cosa juzgada, los conflictos sometidos a su decisión. Es el principal promotor de justicia por lo cual debe de conocer su alta dignidad".⁽¹²⁹⁾

En el procedimiento administrativo, no existe una contrariedad de intereses, ni hay un órgano catalizador de las mismas, puesto que el servidor público va a buscar su defensa, que se desvirtúen los hechos

¹²⁹ DIAZ DE LEON, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal y de Términos Usuales en el Proceso Penal. 3a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1997. Pág. 1001. Voz: Juez.

irregulares que le atribuye la autoridad y/o particular, siendo la propia Contraloría Interna la encargada de decidir si logró su objetivo.

Los intereses que contempla el Código Civil citado, son esencialmente a petición de parte y con impulso procesal de estas, existiendo la posibilidad de desistirse de la acción.

El procedimiento administrativo disciplinario no es substanciado por impulso procesal de ninguna parte, ya que es la propia autoridad investigadora la que indaga directamente todas las vertientes del problema planteado; no existiendo desistimiento de la denuncia.

En el civil, el procedimiento se inicia por un escrito que es puesto a consideración de la autoridad judicial, debidamente firmado y con las características de sus requisitos.

En el administrativo, no existe una regla formal para recibir denuncias, ya que éstas pueden ser por notas periodísticas, escritos, telefonemas, anónimos, oficios o cualquier otro medio que haga del conocimiento de la Contraloría, la realización de un hecho atribuido a un servidor público.

Con lo anterior se concluye que no es posible aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, puesto que su naturaleza va totalmente en contra de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la práctica, las autoridades de la Contraloría han implantado una mezcla infundada que origina confusión jurídica en la implementación del procedimiento.

Cabe señalar, que la Contraloría Interna utiliza el procedimiento como un simple conjunto normativo represor de control político, ya que difícilmente se llega a incoar en contra de altos funcionarios, y cuando se busca

perjudicar a un servidor público inconveniente a sus intereses en el poder, surgen argumentos civiles, penales, administrativos, laborales, etc., que posibilitan la sanción más grave. Lo que determina que es un órgano de dominación, dejando a un lado el fin de preservar la honradez en un sistema.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene sus causas en:

Lo jurídico, pretendió ser un sistema legal sancionador de la ley, atribuyendo una responsabilidad, para determinar su existencia y sanción, pero no se llega a cumplir por las deficiencias de su estructuración.

Lo político, intenta ser un freno a la corrupción, vicios burocráticos, y en general, a todas las irregularidades que presenta la administración pública, pero su control es mero circo, basado en un sistema de autocorrección, pero, no es otra cosa que un elemento de control político, más en la práctica, la corrupción no se detiene por lo complejo del sistema de responsabilidades que presenta contradicciones jurídicas que necesitan ser corregidas.

Lo anterior, nos lleva a una dependencia de factores políticos que originan que la Contraloría Interna no sea equitativa en su proceder; su actuar se aparta del contexto jurídico de equidad y justicia que debe prevalecer en todo procedimiento.

Como hemos visto, no existe una audiencia porque no hay partes que dirimen una controversia ante un juzgador, ya que la Contraloría Interna viene a ser un simple oidor de la defensa del servidor público, quien se puede conducir con falsedad sin consecuencia jurídica alguna, ya que no se presentan denunciante, testigos o autoridad alguna que deponga en su contra; no se observan formalidades esenciales del proceso.

Técnicamente no existen partes, por lo que también no existen pretensiones, pero sin embargo, existe una resolución que teóricamente es

infundada ya que al sentenciar implica la facultad que la ley otorga a un órgano para decir el derecho; no existe una declaración expresa con respecto a la supletoriedad, hay lagunas procesales, por ende, la Contraloría Interna no puede dictar sentencia alguna porque la misma, carece de fundamentación y motivación que deja en franco estado de indefensión al que resulta afectado por la misma.

Se reitera que es urgente reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que se deben delimitar los elementos en busca de una naturaleza especial del procedimiento, ya que es sencillo evitar que sean sancionados los infractores quedando impune sus conductas y soslayando el derecho de un pueblo a tener empleados y funcionarios honrados y justos.

En general, jurídicamente es inadecuada la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por las lagunas tan grandes que presenta en su sistema de responsabilidad, ya que es fácil que no sean sancionados los que se conducen con mentiras ante autoridad distinta de la judicial y, por ende, no tiene efecto alguno la falsedad en declaraciones en el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos de la Secretaría de Educación Pública, por lo que es nulo y no sirve de nada el artículo 61 de la Ley en cita que dice, entre otras, que si la Contraloría Interna de la Dependencia, tuviera conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ello a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito, asimismo, el artículo 66, dice, se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidas de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad, -tal apercibimiento se refiere a lo que según prevé el artículo 247 fracción I del Código Penal-.

Es preciso apreciar las declaraciones de las diferentes personas que deponen en el proceso, si en virtud de este arbitrio, la autoridad decide aceptar unas declaraciones como verdaderas y desecha otras por inciertas, es privativa la apreciación del juzgador para superar tales

declaraciones de las mismas, a fin de llegar al conocimiento de la verdad que se busca, relacionando todas las declaraciones, para que la comparación de los hechos permita formular un criterio acerca de quien o quienes han declarado con verdad y quienes con error y falsedad. (falsear un hecho, conocido o no, con el ánimo de desvirtuar el mismo).

La responsabilidad -que es urgente exigir- impera sobre la propiamente penal, y los deshonestos, a pesar del cargo y el título no son servidores públicos, ni los podemos tener por tales, simplemente, los designan y ocupan un puesto, no lo desempeñan.

CONCLUSIONES

I.- Todo antecedente histórico es fundamental para tener una mejor y más clara idea de lo que actualmente es el servidor público, hechos y sucesos que nos transmiten una visión más amplia de lo que actualmente realizan y el porque de la manera en que irresponsablemente se conducen.

II.- En el México precolombino existió una organización social eminentemente teológica, no existen testimonios que determinen si hubo un sistema jurídico para castigar a los servidores públicos, máxime que el cacicazgo era hereditario, los primogénitos eran llamados a ser los depositarios del poder político y religioso, situación que resta a toda organización un sentido de equidad -el gobernante impune siempre será arbitrario, y por lo tanto, el estado débil siempre tendrá a una dinastía oligárquica o reinante-.

En el imperio azteca, el gobernante tenía que ser el ejemplo de virtud, fuerza y lealtad, antes que de vicio, corrupción o altanería. Su cultura era simple y dinámica, castigaban a través de jueces y funcionarios con especial severidad la traición, cobardía y los delitos contra la honestidad.

El orden militar y teocrático se divorciaban de la existencia de valores en muchos pueblos, cosa que en el imperio azteca se buscó para afianzar gobernantes virtuosos. Este celo por el orden y la honestidad es el principal antecedente que se encuentra en la etapa precolonial.

III.- En la Colonia se gestaron importantes instituciones jurídicas que perduran hasta nuestros días, heredadas de la cultura española, antecedentes donde ya se determinaba la responsabilidad del servidor público,

pero no nos remite a un procedimiento determinado para juzgar sobre la formación de causa a su procedimiento.

En nuestro sistema viene a ser la Constitución de Apatzingán expedida el 22 de octubre de 1814, conocida oficialmente como "Documento Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", la que da su provenir a la responsabilidad oficial, en ella se señala la existencia de un Tribunal de Residencia, primer Tribunal de responsabilidades y sanciones, quien conocía de las causas pertenecientes a los servidores públicos, sancionando o bien determinar que no ha lugar a causa alguna, puesto que si se salía bien librado se comprobaba que era honrado, constituyéndose en un honor esta situación; careció de fuerza para evitar y prevenir la irresponsabilidad oficial, máxime cuando los puestos eran vendidos, careciendo de aplicabilidad.

En tal obra, el postulado más importante del servidor público es la lealtad a la voluntad del pueblo que lo genera, una lealtad que cuando es traicionada es justo que se castigue a los que han ofendido la confianza otorgada.

El juicio, no es lo mismo que el de residencia, pero si es cuanto que aquel reconoce como su directo antecedente a éste; ambos tienen en común asegurar la responsabilidad de los servidores públicos

IV.- La narración de las etapas de Independencia, Insurgencia, Imperio, Anarquía, Reforma, Monarquía, Porfirismo, Revolución y demás movimientos que se han gestado, nos ilustran sobre la manera tan general en que se anteponen intereses personales para llegar a una clase privilegiada o conservar la misma, o en su defecto, lo que a la fecha conocemos como "poder".

En tal narración se han manejado conceptos como aversión, repudio, conspiración, interés, racismo, engaño, traición, injusticia, capricho, terror, persecución, prisión, violación, muerte, así como, enunciados tales como "jefaturando movimientos antes de perder su situación privilegiada", "el clero y su santa laboral humanitaria", "intervención extranjera", etc.

Lo anterior nos lleva a una realidad, misma con la que se ha cimentado nuestra historia, la cual se convierte en otro enunciado más de nuestro país; "imagen falsificada de nuestra patria".

Pero, no podemos asumir una actitud sumisa y derrotista, porque también es cierto que paralelamente a sentimientos tan negativos como los citados, se han dado sentimientos positivos creadores y reconstructores que han logrado que nuestra patria sea un ejemplo para otras naciones.

V.- No es fácil señalar los hechos sobresalientes en la historia de un pueblo, pero, nuestra nacionalidad corresponde a auténticas revoluciones políticas, sociales, económicas y jurídicas, cuyos resultados fueron las Constituciones:

1814, da su provenir a la libertad del pueblo que lo genera;

1824, era el razonamiento de la nacionalidad, se planteó al mundo como una nación independiente y con una vida propia; México Anárquico;

1836, estructuralmente complicada e inconsistente, con cimientos centralistas, teocráticos, oligárquicos, plutocráticos, su propósito fue el de consolidar y perpetuar "de juri" el poder de las clases privilegiadas, agudizando el estado Anárquico, existían cuatro criterios:

Conservadores, sostenían la Constitución de 1836,

Centralistas, pedían reformas a la Constitución,

Federalistas Moderados, proponían la restructuración del sistema de 1824, y

Federalistas Radicales, era preciso continuar con las reformas de 1833 (complicadas e inconsistentes);

1843, fue producto militar, dando paso a un despotismo más intolerable, 1836 y 1843 fueron incapaces de resolver los males de los mexicanos, sino que propiciaron la "desintegración del territorio patrio";

1857, conciencia de nuestra nacionalidad;

1917, primer brote universal en favor de la justicia social, y continúa siendo la vía fuerte de las transformaciones sociales de América, "el mundo debe a México la primera declaración de derechos sociales".

VI.- En materia de Responsabilidad Oficial, a través de la historia nos damos cuenta de como la propia autoridad irresponsablemente hace caso omiso de la misma, motivo por el cual a la fecha se carece de la fuerza para evitar y prevenir la irresponsabilidad, ésta se adecua principalmente al poder, tanto económico como político del sujeto que la asume y la genera.

VII.- Todas las Leyes en materia de Responsabilidad Oficial han justificado su iniciativa, ejemplo de ello es la actual Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, que sustenta la "Renovación Moral de la Sociedad", pero, en todas se reafirma lo que a la fecha no se ha dado, o sea, que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.

VIII.- Administrativa y procedimentalmente la época moderna enseña que conviene que la voluntad gubernamental se forme, manifieste y pueda ser impugnada a través de una serie de actos, encontrándose éstos adecuadamente coordinados, principalmente fundados y motivados, sin duda, habría mayor posibilidades de alcanzar con precisión los efectos jurídicos previstos, y además un fundamental principio democrático,

De lo anterior el concepto de procedimiento administrativo, sería el del conjunto de formalidades que el acto administrativo debe revestir hasta llegar a su realización para que el acto se repute legal.

IX.- Se cuestiona el procedimiento administrativo disciplinario, pero, procedimiento es lo general y proceso es llevado ante un juez.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece la supletoriedad del procedimiento penal para el juicio político, pero no es aplicable, porque no hay identidad entre una autoridad administrativa autocorrectora y una persecutoria como lo es el Ministerio Público de la Federación; el juez de lo penal tiene facultades para dictar medidas correctivas para cumplir su sentencia y la autoridad administrativa requiere de otras instancias o autoridades para tratar de llevar a cabo sus resoluciones, asimismo, en materia civil existe una tripoide procesal, las partes y el juez, los intereses que contempla el código adjetivo son esencialmente a petición de parte y con impulso procesal de estas. La propia autoridad investiga directamente los hechos que presume

implica la irresponsabilidad administrativa, pero no puede aplicar procedimientos diferentes para subsanar las lagunas que contiene la Ley en cita; un ejemplo de ello es su artículo 61 que nos remite a denunciar directamente ante la Representación Social de la Federación.

Lo anterior confirma que el procedimiento administrativo disciplinario no cuenta con una reglamentación orgánica en el Orden Federal.

X.- La Autoridad son los servidores públicos investidos por la ley de una atribución coactiva para cumplir sus funciones, reflejada en la posibilidad de la utilización de la fuerza pública o de la modificación, extensión o creación de situaciones jurídicas que abarquen el ámbito de los gobernados o inferiores, independientemente de su voluntad individual.

El servidor público es el género y la autoridad es la especie.

XI.- La obligación de todo servidor público es el bien común y los agentes de tal orden deben de ser el ejemplo de tal búsqueda.

Un estado corrupto es generado de una sociedad corrupta, basado esto en que el pueblo tolerante con servidores públicos desleales esta justificando su deshonestidad.

XII.- La Responsabilidad Oficial se da por los actos u omisiones en que incurra por el desempeño de su función, causando daño o pérdida, falta o delito. Dicha responsabilidad por lo común depende de factores políticos, por lo que la Contraloría Interna en la Secretaría de Educación Pública en su actuar no es justa y equitativa por el vicio de tal factor.

La Contraloría Interna al incoar su procedimiento, éste pasa a ser realmente una simple comparecencia carente de eficiencia procesal, ya que se evita comúnmente sancionar al servidor público que incurre en responsabilidad oficial, quedando impune su conducta y lesiona el derecho de un pueblo a tener autoridades y empleados honrados.

XIII.- La facultad o derecho de un pueblo es el de votar las leyes y decidir la marcha y el destino de la comunidad, porque pertenecen a un mismo orden o sistema, porque existe una norma fundamental que es la Constitución y ésta es el asiento de las leyes.

Esta Constitución establece en su Título Cuarto de las responsabilidades de los funcionarios públicos, quienes son responsables por delitos comunes, por los delitos, faltas u omisiones en que incurren en el ejercicio de su cargo, por violaciones a la Constitución y leyes federales, así como por traición a la patria.

Para reglamentar dicho Título se creó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto a su aplicación y procedimiento, en especial en cuanto al delito de falsedad en declaraciones, todo servidor público es protestado para conducirse con verdad conforme al artículo 247 fracción I del Código Penal, más sin embargo, jamás se conduce así, ya que nunca esta presente la persona o personas que hayan formulado en su contra denuncia o queja, motivo por el cual la autoridad administrativa no cuenta con bases sólidas para dar vista al Ministerio Público de la Federación del tal conducta.

Asimismo, en la Secretaría de Educación Pública, respecto a sus decretos, acuerdos, circulares y reglamentos, no existe ordenamiento por el cual se le de vista al Ministerio Público de la Federación por el presunto delito de falsedad en declaraciones, ya que se instrumentan actas administrativas y en todas ellas son protestadas las presuntas responsables, detectándose la falta de veracidad para conducirse, a tales actos se les da otro tipo de trato, siguiendo otro curso y con consecuencias diversas.

XIV.- Históricamente la falsedad en declaraciones se consideró una misión religiosa; el falso testimonio aparecía como una violación a la santidad del juramento.

En el Derecho Romano, la Ley de las XII Tablas sancionaba al que incurría en falso testimonio.

La Ley Española, el fuero juzgo penó a los reos según su categoría con penas pecuniarias, dejándolos a merced del ofendido, pudiendo ser azotados e imponerles otras infamantes o pecuniarias.

En la Ley Talonaria, cuando a consecuencia del falso testimonio se pronunciara pena de muerte, pérdida de miembro o de destierro, ordenaba se impusiera al responsable la misma pena, asimismo, en la Ley Talonaria; sistema roto por el Código de 1928 que considera al delito como una falsedad oral y posteriormente lo estimó como delito contra la Administración de Justicia, luego, como ofensa a los derechos individuales y finalmente como una lesión al Estado en el ejercicio de su autoridad y en el desempeño de la función social a su cargo.

XV.- Nuestros Códigos han catalogado el delito dentro de la falsedad, y bien de De Sebastián Soler, quien lo coloca entre el título general de

falsedad ya que ofende a la sociedad y afecta los medios de convicción para normar un criterio en la resolución dictada por quien el Estado encomienda la responsabilidad de juzgar.

XVI.- Se entiende como autoridad pública a la Contraloría Interna en la Secretaría de Educación Pública, que es ante quien declara el servidor público sujeto a procedimiento administrativo disciplinario -en una investigación de campo a pregunta directa a diversas personas de tal Contraloría, manifestaron que jamás han dado vista al Ministerio Público de la Federación por el delito de falsedad en declaraciones, aún presumiendo el mismo, e inclusive desconocen si exista un caso en concreto-.

De conformidad con las tesis transcritas, existen sentencias en las que se ha consignado el delito de falsedad en declaraciones, más no que dicha Contraloría no esté consciente que se está faltando a la verdad.

XVII.- El artículo 61 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina que la Contraloría Interna dará vista a la Secretaría de Educación Pública y a la autoridad competente para conocer del ilícito, en virtud de que se viola el interés jurídico, en este caso el de dicha Secretaría, así como, la imagen de los servidores públicos que trabajan para ella.

Los hechos que impliquen responsabilidad penal, generalmente se hacen del conocimiento de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Dependencia en cita, quien formula la correspondiente denuncia de hechos ante la Procuraduría General de la República; a la fecha no se tiene conocimiento de caso alguno que se hubiese denunciado por el delito de falsedad en declaraciones vertida ante autoridad distinta de la judicial.

Por lo subjetivo del delito, no se ha denunciado por la falta de elementos para que prospere como tal ante los Tribunales para ser sancionado; solamente con las formalidades del procedimiento penal, civil y laboral, se puede llegar a demostrar que una persona se condujo con falsedad.

Es urgente reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de la delimitación de elementos para dictar una sentencia; buscada en la naturaleza especial del procedimiento administrativo disciplinario, ya que es, de acuerdo a las practicas actuales, evitar que sean sancionados los que cometen alguna infracción administrativa.

XVIII.- No es posible hacer valer una denuncia por falsedad, en virtud de carecer de elementos necesarios para dar vista al Ministerio Público de la Federación, en razón de que el procedimiento administrativo carece de lo que es una tripoide procesal, porque no existe identidad de atribuciones entre una autoridad persecutoria como es el Ministerio Público y una entidad autocorrectora de la administración pública.

Lo anterior determina que la Contraloría Interna es un órgano de dominación, dejando a un lado el fin de preservar la honradez en un sistema, teniendo sus causas en:

Jurídicamente, no es un sistema legal sancionador, no cumple por las deficiencias de su estructuración.

Políticamente, intenta frenar la corrupción, pero en la practica, la misma no se detiene por lo complejo del sistema de responsabilidades que presenta contradicciones jurídicas que requieren de su corrección.

El servidor público se conduce con falsedad sin consecuencia jurídica alguna, ya que no se presentan ni se observan las formalidades esenciales del proceso, quedando impunes sus conductas y soslayando el derecho de un pueblo al tener empleados y funcionarios honrados y justos.

XIX.- En general, es fácil que no sean sancionados los servidores públicos que se conducen con mentiras ante autoridad distinta de la judicial, por ende, no tiene efecto alguno la falsedad en declaraciones en el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos de la Secretaría de Educación Pública.

La responsabilidad -que es urgente exigir- impera sobre la propiamente penal, y los deshonestos, a pesar del cargo y el título no son servidores públicos, ni los podemos tener por tales, simplemente, los designan y ocupan un puesto, no lo desempeñan.

BIBLIOGRAFIA

"Teoría General del Derecho Administrativo"
Acosta Romero, Miguel.
Editorial Porrúa, S.A.
13ª. Edición,
México, D. F. 1997.

"Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo"
Burgoa Orihuela, Ignacio
Editorial Porrúa, S.A.
México, D. F. 1997.
Voz: Responsabilidad de los Servidores Públicos,

"El Juicio de Amparo"
Burgoa Orihuela, Ignacio.
Editorial Porrúa, S.A.,
35ª. Edición.
México, D. F. 1999.

"Diccionario de Derecho Usual"
Cabanellas, Guillermo.
Editorial Heliasta, S.R.L.
21ª. Edición.
Buenos Aires, Argentina 1989.
Volumen VI.
Voz: Proceso.

"La Nación Mexicana"
Campillo Cuautli, Héctor.
Editorial Fernández Editores, S.A.
México, D. F. 1995.

"Responsabilidad de los Funcionarios Públicos"
Antecedentes y Leyes vigentes en México.
Cárdenas, Raúl F.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D. F. 1982.

"Lineamientos Elementales de Derecho Penal"
Castellanos, Fernando.
Editorial Porrúa, S. A.
36a. Edición.
México, D. F. 1996.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.

"Diccionario de Derecho Procesal Penal y de Términos Usuales en el Proceso Penal"
Díaz de León, Marco Antonio.
3a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1997.
Voz: Juez.

"Diccionario Jurídico Mexicano"
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Editorial Porrúa, S.A.
Tomo I.
10a. Edición.
México, D.F. 1997.
Voz: Autoridad,
 Servidor Público.

"Enciclopedia Jurídica Omeba"
Editorial Dris Kill, S.A.
Buenos Aires, Argentina 1980.
Tomos I, V, XII, XVII y XXIII.
Voz: Autoridad,
 Declaración,
 Funcionario Público,
 Juicio de Residencia,
 Procedimiento.

Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe,
Editorial Espasa Calpe, S.A.
Bilbao-Madrid-Barcelona.
Tomo I.
Voz: Reglamentos.

"Derecho Administrativo"
Fraga, Gabino.
Editorial Porrúa, S. A.
36ª. Edición.
México, D. F. 1997.

"Filosofía del Derecho"
García Maynes, Eduardo.
Editorial Porrúa, S.A.
9ª. Edición.
México, D. F. 1997.

"Teoría General del Proceso"

Gómez Lara, Cipriano.

Editorial UNAM.

México, D. F. 1980.

Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Los Históricas Debates de la Constitución de 1916-1917"

H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

LII Legislatura.

Imprenta de la Cámara de Diputados,

Reedición 1985.

México, D. F. 1922.

"Sentimientos de la Nación"

Madrid Hurtado, Miguel De la

Editorial PRI.

México, D.F. 1985.

"Nueva Enciclopedia Temática"

Editorial Cumbre, S.A.

32ª. Edición,

Tomo II y XII.

México, D. F. 1987

"El Estado y el Derecho"

Oñate, Santiago y Pantoja, David.

Editorial Auvies.

Area: Introducción a las Ciencias Sociales

Temas Básicos.

"Diccionario de Derecho Procesal Civil"

Pallares, Eduardo.

Editorial Porrúa, S.A.

23ª. Edición.

México, D. F. 1997.

Voz: Procedimiento.

"Derecho Penal Mexicano"

"Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales de los Altos Funcionarios de los Estados".

P. Moreno, Antonio De

Editorial Porrúa, S.A.,

México, D. F. 1968.

"Diccionario de Derecho"

Pina, Rafael De

Editorial Porrúa, S.A.

24ª. Edición.

México, D.F. 1995.

Voz: Servidor Público.

"Teoría del Estado"

Porrúa Pérez, Francisco.

Editorial Porrúa, S.A.

29ª. Edición.

México, D.F. 1997.

Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo para el Personal de la Secretaría de Educación Pública.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

"El Constitucionalismo Social Mexicano"

Sayeg Helú, Jorge.

Tomo I, UNAM.

México, D. F.

"Semanario Judicial de la Federación"

Tomo XII.

"Derecho Administrativo"

Serra Rojas, Andrés.

Editorial Porrúa, S.A.

18ª. Edición.

Primer Curso.

México, D. F. 1997

"Leyes Fundamentales de México (1808-1995)"

Tena Ramírez, Felipe.

20a. Edición.

Editorial Porrúa, S.A.

México, D. F. 1997.