



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

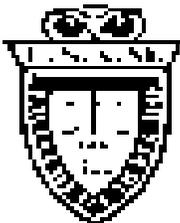
FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO ROMANO
E HISTORIA DEL DERECHO**

**“LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LOS
SERVIDORES PÚBLICOS, A TRAVÉS
DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO
EN EL DERECHO INDIANO.”**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
ARTURO PINEDA VÁZQUEZ**

**DIRECTOR DE TESIS
DR. MARCO ANTONIO PÉREZ DE LOS REYES.**



MÉXICO, D.F., 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**“LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, A TRAVÉS
DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL DERECHO INDIANO.”**

ARTURO PINEDA VÁZQUEZ

DEDICACIÓN Y AGRADECIMIENTO:

A Dios, por la creación de la vida y todo lo que nos rodea.

A mi Madre, por darme la vida, el cariño, el impulso y sobre todo el apoyo siempre incondicional, todo mi agradecimiento y respeto.

A mis hermanos, por su cariño, comprensión y apoyo.

A Mary, por su amor, comprensión y apoyo, mi compañera para toda la vida.

Al licenciado Juan Antonio Ordóñez y a su esposa Maria del Carmen, por la oportunidad de trabajar con ellos y por el apoyo incondicional para que terminara mis estudios, sin ellos no lo hubiera logrado.

A mis amigos, los que se fueron y los que están, gracias por todo el apoyo y confianza.

A mis profesores, en especial y con gran respeto y admiración al Dr. Marco Antonio Pérez De los Reyes, gracias por la oportunidad.

INDICE.

MARCO TEÓRICO	VII
PLANTEAMIENTO	VII
HIPÓTESIS	IX
TESIS	XI
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I.- Historia, desarrollo y desuso del Juicio de Residencia.	5
I.I.- Derecho medieval castellano.	5
I.II.- Las Partidas de Alfonso el Sabio, la Partida III.	7
I.III.- Recopilación de las Leyes de las Indias, Lib. 5, tit. 15.	16
I.IV.- El desarrollo del Juicio de Residencia en la Nueva España.	22
I.V- Periodo de los Borbones (siglo XVIII) en cuanto al Juicio de Residencia.	31
I.VI.- El Juicio de Residencia en la Constitución de 1812, traducido en Juicio de Responsabilidad.	35
I.VII.- El desuso del Juicio de Residencia en el México Independiente.	40
CAPITULO II.- Procedimiento del Juicio de Residencia en el Derecho Indiano.	44
II.I.- Autoridades encargadas de los Reynos de las Indias.	44
II.II.- Parte secreta del Juicio de Residencia.	51
II.III.- Parte pública del Juicio de Residencia, a través de demandas y quejas presentadas por los ciudadanos.	53
II.IV.- El Juez de residencia designado por el Rey o el Consejo de Indias.	53
II.V.- El lugar de la tramitación del Juicio de Residencia.	54

II.VI.- Las partes en el Juicio de Residencia.	55
II.VII.- El plazo de la tramitación del Juicio de Residencia.	58
II.VIII.- El procedimiento en el Juicio de Residencia.	59
II.IX.- La sentencia en el Juicio de Residencia: Absolución o Condena.	61
II.X.- La apelación en el Juicio de Residencia.	62
II.XI.- Las penas en el Juicio de Residencia.	63
CAPITULO III.- La responsabilidad de los servidores públicos en el Derecho Positivo Mexicano.	65
III.I.- La responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto.	65
III.II.- La responsabilidad de los servidores públicos establecida en los Tratados Internacionales que los Estados Unidos Mexicanos hayan suscrito.	93
III.III.- La responsabilidad de los servidores públicos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus disposiciones vigentes.	105
III.IV.- La responsabilidad de los servidores públicos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	114
III.V.- La responsabilidad de los servidores públicos establecida en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	129
III.VI.- La responsabilidad de los servidores públicos establecida en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.	135
III.VII.- La responsabilidad de los servidores públicos establecida en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	149
III.VIII.- Acuerdos y Circulares relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos.	156

CAPITULO IV.- Propuesta de reforma al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	161
IV.I.- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el procedimiento de rendición de cuentas a los servidores públicos.	161
IV.II.- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear un Tribunal de Rendición de Cuentas, encargado del procedimiento de rendición de cuentas.	172
IV.III.- Crear una ley reglamentaria para el procedimiento de rendición de cuentas al terminar el empleo, cargo o comisión, de él o los servidores públicos.	175
IV.IV.- Establecer mecanismos ágiles y eficientes para que el Tribunal de Rendición de Cuentas tenga las facultades para ejercer sus funciones y ejecutarlas.	180
IV.V.- Establecer la importancia del derecho de los ciudadanos para solicitar la rendición de cuentas.	183
CONCLUSIONES.	190
FUENTES DE INFORMACIÓN	195

MARCO TEÓRICO

1. – PLANTEAMIENTO.

Con la finalidad de tener un conocimiento amplio de la responsabilidad de los servidores públicos, en cuanto a la rendición de cuentas, la legislación vigente es el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En primer lugar se transcribe la parte conducente de la Constitución, en los artículos 109 y 113, del:

TÍTULO CUARTO

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

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

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

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

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

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan

como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

Artículo 113. - Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

“...”

Las leyes que actualmente reglamentan el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son las siguientes:

a).- La ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. En los artículos 46 y 47, se encuentran las obligaciones de los servidores públicos.

NOTAS:

Primera. - De conformidad con el Artículo Octavo Transitorio del Decreto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, “se derogan los artículos 3, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia”.

Segunda. - De conformidad con el Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, “se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

únicamente por lo que respecta al ámbito federal”; y se establece que “las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal”.

b).- La ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, en sus artículos 7 y 8.

2. - HIPÓTESIS.

Por los artículos transcritos de la Constitución Política y las leyes reglamentarias que se indican en el planteamiento, se aprecian que no se encuentra establecida, ninguna disposición relativa a un procedimiento semejante al juicio de residencia (propia del Derecho Indiano), en donde los servidores públicos de la época colonial, al terminar su trabajo en la administración pública, eran sometidos a este juicio, no importando su nivel jerárquico; este procedimiento tenía como finalidad evitar la corrupción, la impunidad, el abuso del poder y controlar a los servidores públicos, así, se pretendió alcanzar la seguridad, honradez e imparcialidad en su desempeño.

En la actualidad los funcionarios que finalizan su empleo, cargo o comisión, o bien, son trasladados, ascendidos o renuncian, no se encuentran sometidos a un procedimiento semejante al juicio de residencia.

Los artículos en cuestión, señalan la responsabilidad de los servidores públicos, en cuanto a conductas que ameritan sanciones de carácter administrativo, civil o penal; pero para tener los elementos suficientes y poder entablar una acción judicial, que se traduce en juicio político o de procedencia, averiguaciones previas o en su caso, consignaciones, es necesario contar con los elementos de prueba, que solo llevando este procedimiento de residencia, traducido en revisar todas las actividades del servidor público dentro de su trabajo en la administración pública, se pueden tener.

Hace falta implementar los mecanismos que permitan establecer si realmente un servidor público incurrió en faltas que ameriten las sanciones indicadas; actualmente solo en los casos de “revancha política” o señalamiento personal es que han salido estos aspectos a la luz pública. Pero en realidad, no existe un marco jurídico, en el cual al finalizar su empleo, cargo o comisión el servidor público sea sometido a un procedimiento de revisión traducido en rendición de cuentas.

Existe un marco jurídico, en el que se señalan las obligaciones de los servidores públicos, pero éste nunca menciona las obligaciones del servidor cuando termina su empleo, cargo o comisión, tan solo lo concluye, sin rendir cuentas, y pasa a otro cargo público, inclusive con la protección del fuero, por tal motivo se está evadiendo la rendición de cuentas. A través del juicio de residencia, que se traduce en una revisión del trabajo del servidor público, se evitarán malos manejos o anomalías; esta revisión tendría que ser realizada por algún tribunal que tuviera las facultades suficientes para dictar sus resoluciones y ejecutarlas.

La actual legislación no contempla esta obligación, para los funcionarios señalados en los artículos 108 y 110 de la Constitución Política. Para erradicar la impunidad, la corrupción y el abuso del poder, a cualquier nivel dentro de la administración pública y cumplir con el objetivo de regular y establecer un procedimiento adecuado para la rendición de cuentas a cargo de los servidores públicos que hayan terminado su empleo, cargo o comisión, es necesario reformar la Constitución y las leyes reglamentarias de la materia.

Las disposiciones comentadas, presentan una laguna jurídica, ya que no atacan de fondo el verdadero problema de la impunidad de los malos servidores, que se atienen en que después de terminar su trabajo, nadie puede pedirles cuentas y no son sometidos al procedimiento en el cual se les revise todas las actividades que realizan en el ejercicio de su empleo, o en el periodo en el que prestaron sus servicios.

Las normas indicadas deben ser reformadas para evitar que se conviertan en obsoletas, ya que corren el riesgo de que en el futuro no sirvan para el verdadero fin para el que fueron promulgadas, si no son actualizadas a la realidad social que vive México, no serán útiles para erradicar el problema que aqueja a la sociedad, es decir: la corrupción y la impunidad.

La reforma y adición de los artículos indicados, serviría para evitar la corrupción y obtener un equilibrado nivel de honradez en la administración pública, en beneficio de la sociedad.

3. - TESIS.

Si la hipótesis señalada es correcta, lo que se pretende es reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, para que se aplique nuevamente el procedimiento establecido en la figura de juicio de residencia, regulada en el Derecho Indiano, con ciertas modificaciones, para adecuarla a la realidad actual.

“El juicio de residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento. Había una parte “secreta” en la que el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario residenciado y otra “república”(sic) en la que cualquier particular que se considerase agraviado podía promover demandas y querellas para la satisfacción de sus agravios.

Se lleva a cabo ante un juez especial, designado por el presidente del Consejo de Indias, cuando el oficio era de provisión real, o por los virreyes, presidentes o gobernadores, cuando el oficio era provisto por estos funcionarios criollos. Se tramitaba en el lugar donde él residenciado había desempeñado su oficio, quedando éste arraigado. Excepcionalmente se autorizó a algunos altos funcionarios a que fueran representados por procuradores cuando debían trasladarse a otras regiones. El juicio comprendía no sólo al residenciado principal, sino también a los otros funcionarios subalternos que hubiesen desempeñado cargo durante el gobierno del primero. Es importante destacar que solía analizar, no sólo el

desempeño del enjuiciado en su oficio, sino también su vida privada y su moralidad.

El juicio comenzaba con un anuncio hecho por el juez a través de edictos en todo el territorio sometida a la jurisdicción del funcionario enjuiciado. En dichos edictos se invitaba a la población (españoles e indios) a presentar demandas contra el residenciado y sus auxiliares dentro de un plazo determinado. Se procedía después a la investigación. Con base en ella, el juez actuando de oficio (parte secreta), solicitaba informes a los organismos oficiales, revisaba documentación pública, examinaba testigos y recibía denuncias anónimas. La prueba testimonial era considerada de gran importancia. El juez debía elegir testigos probos y desapasionados y someterlos a un interrogatorio previamente preparado que seguía los modelos tradicionales, así como las ordenes reales recibidas para el caso. Si la jurisdicción territorial del residenciado era muy extensa, el juez debía enviar comisionados a las ciudades y villas más lejanas para obtener la información que faltaba. En esta misma fase del procedimiento destinada a la investigación, el juez daba entrada a las querellas de los agraviados (parte pública) quienes debían prestar fianza que perdían en caso de no poder probar sus dichos. Se pretendía así evitar falsas acusaciones derivadas de rencillas o envidias personales.

Recabada la información, el juez formulaba los cargos concretos, si los había, y le daba traslado al residenciado para que éste elaborase el pliego de defensa. Por último, y teniendo en cuenta la defensa, el juez dictaba sentencia, absolutoria o condenatoria. En el segundo caso, con base en la falta cometida y al criterio del juzgador, se imponía la pena. Las más frecuentes fueron: multa, inhabilitación temporal o perpetua para el ejercicio de un oficio, traslado y destierro. Las penas pecuniarias eran transmisibles a los herederos en la medida de su enriquecimiento. El sentenciado podía apelar ante el Consejo de Indias si ocupaba un oficio de provisión real o ante la Audiencia en los demás casos. La sentencia definitiva cerraba el caso y no se podía volver, en un posterior juicio de residencia, contra los actos

*punibles cometidos por el funcionario absuelto o sentenciado correspondiente al periodo ya enjuiciado”.*¹

Para aplicar el procedimiento de juicio de residencia, se tendría que actualizar la legislación vigente, para evitar violaciones a las garantías individuales de los servidores públicos, pero no modificando la esencia del verdadero propósito para el que fue establecido en el Derecho Indiano; en que se nombraba a un juez encargado de revisar este tipo de procedimiento. En el ámbito federal, actualizar los mecanismos para presentar las denuncias por parte de los particulares ante el juez; también, la forma de dar publicidad a los procedimientos que se estén tramitando en un juzgado previamente señalado. Determinar los medios de prueba a que el juez debe darles el valor probatorio establecido en la ley, determinar en que sentido podrían dictarse las sentencias de éste procedimiento y por ultimo, establecer adecuadamente, y dependiendo de la gravedad de los hechos, las sanciones en que incurran los servidores públicos sometidos a dicho procedimiento.

REFORMA Y ADICIÓN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

REFORMA Y ADICIÓN DE UNA CUARTA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 109, AUMENTANDO TRES PÁRRAFOS A LA MISMA FRACCIÓN, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en su parte conducente:

Artículo 109. –“.....”

FRACCIÓN IV.- “Deberán ser sujetos a la rendición de cuentas los servidores públicos señalados en los artículos 108 y 110 de esta Constitución, la investigación se practicará al momento de finalizar su empleo, cargo o comisión, o bien, por traslado, ascenso o renuncia; éste procedimiento durara un año contado a partir de los supuestos señalados con anterioridad. El procedimiento de rendición de cuentas estará a cargo

¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo V, I-J, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional

del Tribunal de Rendición de Cuentas, que tendrá las facultades para desempeñar sus funciones y ejecutarlas; este tribunal será parte integrante del Poder Judicial de la Federación.

Las leyes determinaran las causas y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito si durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio o el de alguno de sus familiares, adquiera bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Las leyes determinaran las causas y las circunstancias en los que se les deba sancionar administrativa y civilmente por irregularidades que durante su empleo, cargo o comisión, o por motivos del mismo hayan cometido.

Los servidores públicos indicados en el artículo 110 de esta Constitución, quedan imposibilitados para ocupar un nuevo cargo si no se someten a la rendición de cuentas por el anterior empleo, cargo o comisión que hayan desempeñado.”

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

“Cualquier ciudadano, bajo la presentación de una fianza, podrá formular denuncia, querrela o queja ante el Tribunal de Rendición de Cuentas, respecto de las conductas a las que se refiere este artículo, para satisfacer los agravios cometidos por los servidores públicos responsables.”

INTRODUCCIÓN.

El marco jurídico en el cual se encuentra establecida la Responsabilidad de los Servidores Públicos, parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es en ésta, donde se encuentran plasmados los principios rectores de la responsabilidad de esos servidores en el ámbito federal y local de México; lo anterior, es regulado por las leyes vigentes, pero su real eficacia se traduce en los procedimientos establecidos en ella, con muy pocos resultados positivos, y tales consecuencias se reflejan en el rostro de la sociedad, traducido en desconfianza.

En el sistema de responsabilidades se establecen las obligaciones, derechos, responsabilidades y sanciones aplicables; pero cuando estas normas jurídicas carecen de eficacia, o bien, son rebasadas por la realidad social, se da la pérdida de valores y, sobre todo, la falta de ética profesional por parte de los funcionarios públicos.

El Estado debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos servidores públicos que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer sus intereses personales, y cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios públicos corruptos y desleales que atentan contra la riqueza pública, la vida, la libertad, el patrimonio de las personas y la estabilidad social y particular de los individuos; esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de justicia.

La conducta de los malos servidores públicos, cuando queda impune, además de constituir un mal ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía, como único medio para liberarse de ellos, o bien, puede llevarlos a la indiferencia como resultado de un sometimiento, importante signo indudable de decadencia; o produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que le hace ver al gobierno, no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al

progreso, sino como un poder despótico y corrupto que sólo lo oprime y lo explota, no cumpliendo con la sed de justicia que anhela cualquier ciudadano.

Las leyes de responsabilidad vigentes, inclusive los preceptos constitucionales, son tan deficientes y desafortunadas, que no es posible cumplir con tan nobles propósitos. Con leyes poco favorables y en su caso, tan confusas e incoherentes, que no es posible su correcta aplicación, se tiene como consecuencia inmediata las conductas inmorales de los servidores públicos. Por tal motivo, con esta investigación lo que se pretende aportar es un sistema jurídico de responsabilidad para los servidores públicos, basado en la rendición de cuentas de éstos, a través del procedimiento establecido en el Derecho Indiano, tal es el caso de la figura de **juicio de residencia**, la cual en ese sistema fue sumamente utilizada para evitar el abuso del poder y la corrupción de los funcionarios públicos de la época, no importando nivel jerárquico, ni mucho menos quien los hubiera designado.

Se estudiará, el origen e incorporación del juicio de residencia al Derecho Castellano, su transito a América (Derecho Indiano), su constitucionalización en Cádiz, primero, como juicio de responsabilidad, luego en Apatzingán, presupuestos inmediatos del procedimiento que consagra la Constitución de 1824 y también, las diferentes leyes que abarcan la responsabilidad de los servidores públicos, finalizando con propuestas para cambiar el sistema de responsabilidades actual por uno más efectivo y coherente, para combatir el abuso del poder, la corrupción y la impunidad.

El juicio de residencia se empeñó por hacer efectiva la responsabilidad de los servidores. Éste perseguía con especial interés a los funcionarios públicos para castigar al responsable. Instruida la causa, se declaraba el cese automático en el cargo, así como la inhabilitación para ejercer uno nuevo, a la vez que se pone a resguardo al presunto responsable por si hubiere lugar a otro tipo de responsabilidad (penal, civil o administrativa).

Ésta figura del Derecho Indiano se estudiará, desde su origen en el Derecho Romano, hasta su desuso en el México Independiente, con el propósito de tomar lo mejor de esta figura jurídica para que sea nuevamente utilizada en el sistema de responsabilidad que se pretende crear, con ciertos cambios para no violentar las garantías individuales de los servidores públicos, pero manteniendo el verdadero propósito del juicio de residencia. Como figura de la Historia del Derecho mexicano se mencionará el origen de ésta, su evolución, aplicación, desuso y el procedimiento establecido para la aplicación de la residencia a los funcionarios públicos.

La mayor herencia que las nuevas generaciones podemos apuntar, es un gobierno con credibilidad, honradez y lealtad, con una función pública transparente y sometida a la rendición de cuentas, a través de medios eficientes y eficaces, como lo es el juicio de residencia, para volver a confiar en los servidores públicos; asimismo, se propone crear un Tribunal de Rendición de Cuentas con las facultades suficientes para aplicar y ejecutar sus propias determinaciones y resoluciones, utilizando un procedimiento similar al juicio de residencia del Derecho Colonial. Asimismo, se pretende reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el procedimiento de rendición de cuentas y formular un proyecto de ley reglamentaria sobre ésta figura.

También, se propone establecer un conjunto de mecanismos que permitan la rendición de cuentas a los servidores de manera pronta y eficaz, no entorpeciendo las funciones de éstos, los cuales estarían sometidos a este procedimiento, dando a conocer al público en general todo lo relacionado a la rendición de cuentas, para cumplir con el acceso a la información pública a la que tiene derecho cualquier ciudadano.

La investigación propone reformar el sistema de responsabilidad, para lograr un equilibrio entre los servidores públicos y los ciudadanos; lo anterior, es reforzado con el pensamiento del Dr. Norberto Bobbio: El Estado de Derecho *“ha avanzado y continúa avanzando en la medida en que los poderes arbitrarios se sustituyan por poderes jurídicamente controlados, los*

órganos irresponsables por órganos jurídicamente responsables, en fin, en la medida en que el ordenamiento jurídico organiza la respuesta a la violencia que proviene, no sólo de los ciudadanos particulares, sino también de los funcionarios públicos..., la evolución del ordenamiento jurídico se expresa, no ya en la restricción, sino en la ampliación del aparato sancionatorio. Un ordenamiento es más jurídico... cuanto más perfeccionadas están las técnicas sancionadoras.”²

Al igual sirve de apoyo, lo que manifiesta el C.P. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, al señalar que: *“No hay peor pecado que hacer mal uso de los recursos que pertenecen al pueblo. Las conductas que se valen de trampas para aprovecharse de las ventajas que proporcionan los cargos públicos merecen la peor condena de la sociedad y, por ende, el más severo de los castigos”.*³

² Bobbio, Norberto. Teoría General del Derecho (1958), Editorial Temis, 1992, pp. 118-119.

CAPITULO I

Historia, desarrollo y desuso del Juicio de Residencia.

Sumario:

- I.I.- Derecho medieval castellano.**
- I.II.- Las Partidas de Alfonso el Sabio, la Partida III.**
- I.III.- Recopilación de las Leyes de las Indias, Lib. 5, tit. 15.**
- I.IV.- El desarrollo del Juicio de Residencia en la Nueva España.**
- I.V- Periodo de los Borbones (siglo XVIII) en cuanto al Juicio de Residencia.**
- I.VI.- El Juicio de Residencia en la Constitución de 1812, traducido en Juicio de Responsabilidad.**
- I.VII.- El desuso del Juicio de Residencia en el México Independiente.**

I.I.- Derecho medieval castellano.

El Derecho castellano es el conjunto de normas, instituciones y principios filosófico-jurídicos que regían a la sociedad del reino de Castilla durante el Medioevo.⁴ Al existir varios reinos independientes como Castilla, León, Aragón y Navarra, entre sus pugnas y alianzas se va formando el sistema jurídico romano-germánico-canónico; debido a tal circunstancia fueron incorporados estos reinos al mundo romano occidental, a través del derecho castellano. La unificación de todos los reinos y la consecuente formación de España se inició con la unión matrimonial de los Reyes Católicos, Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, especialmente a raíz de la expulsión de los árabes, quienes siglos antes habían invadido la península.⁵

En lo que respecta a la integración del sistema normativo castellano, Oscar Cruz Barney, señala: “La creación de derecho por parte de reyes y condes fue muy reducida entre los siglos VIII y XII debido al concepto que se tenía de la función real como una función no legislativa sino jurisdiccional. El rey únicamente conservaba, protegía y garantizaba el derecho, defendía el derecho viejo confirmándolo y concediendo fueros y privilegios, pero este

³ Página de internet: www.asf.gob.mx

⁴ Pérez De los Reyes, Marco Antonio. Historia del Derecho mexicano, Volumen 1, Ed. Oxford, México, 2003, p. 115.

⁵ Ibidem, pp. 115-116

derecho carecía de vigencia general”. Existía el principio “*Iudex id est rex,*” o “*rey es decir juez.*”⁶ De lo anterior, se desprende que el monarca no tenía el poder de legislar y crear el derecho vigente para aquella época.

Con Fernando III (1201-1252) y Alfonso X (1221-1284), se inició una política real tendiente a unificar los derechos locales apoyada en dos textos fundamentales:

1. El *Liber Iudiciorum*, traducido al castellano con el nombre de Fuero Juzgo (seguía la tradición romanista, que servía para apuntalar la autoridad real y menoscabar los derechos locales); y
2. El Fuero Real.⁷ (que fue elaborado por Alfonso X el Sabio entre 1252 y 1255, e introdujo varias instituciones inspiradas en el Derecho Romano).

Debido a la imposibilidad de lograr la unificación de los derechos existentes en Castilla, mediante la publicación de ordenamientos comunes, fue otorgado el Fuero Juzgo, para lograr unificar el derecho local, en tiempos de Fernando III. Asimismo, fue creado el Fuero Real entre los años de 1252 y 1255, éste podía aplicarse como fuero primario o supletorio en los lugares donde no había fuero.

Como se indicó en líneas anteriores, la Corona de Castilla se formó en 1230 con la unión definitiva de Castilla y León bajo Fernando III. Si bien, los reinos integrados en una Corona por lo general conservaban en cierto grado su personalidad. En el caso de Castilla a partir del siglo XIII los reinos se despersonalizaron. Sólo desde 1348, con el Ordenamiento de Alcalá, se puede hablar de un sistema jurídico castellano.⁸

Existen en el derecho castellano elementos jurídicos formativos que van desde los celtas, iberos, fenicios y cartagineses, el Derecho Griego, Romano-Bizantino, Visigótico, las instituciones feudales, el Derecho Árabe, Derecho Canónico, Derecho Franco, la importante obra jurídica de Alfonso X el Sabio, el Derecho Foral y los Gremios; estos aportaron mucho al amplio

⁶ Cruz Barney, Oscar. Historia del Derecho en México, segunda edición, Ed. Oxford, México, 2004, pp. 81-82.

⁷ *Ibid.*, p. 82.

⁸ *Ibidem*, p. 109

campo del Derecho Castellano. Lo más destacado en el Derecho Romano-Bizantino es que hacia el año 364 d. C., Valentiniano creó la magistratura del “*defensor de la ciudad*”, quien debía proteger y defender al pueblo contra la insolencia de los oficiales y los excesos de poder de los gobernadores.⁹

El juicio de residencia no fue algo peculiar del Derecho Castellano, sino que en las fuentes legales del Derecho Romano ya se encontraban preceptos reguladores de la obligación que pesaba sobre los funcionarios del Estado de responder, judicialmente, de su gestión. El Derecho Romano, que es un derecho de cosas e intereses materiales, no podía dejar abandonados los intereses del propio Estado, confiando en la honrada gestión de sus empleados, sino que creó la residencia precisamente para obligarlos a **rendir cuentas**.¹⁰

La residencia, nace con la primordial misión de proteger al Estado de la desaprensiva gestión de sus funcionarios y, sólo subsidiariamente, se protege a los particulares.

La Constitución del emperador Zenón del año 475, del Digesto y de las Novelas de Justiniano, se creó la Partida III, para instaurar en el Derecho Castellano el juicio de residencia, el cual, por un lado, se hallaba ya en uso en Italia con el nombre de *syndicatus*¹¹ (es el individuo de un ayuntamiento que tienen a su cargo defender los derechos del público). Así, a través del Derecho Italiano, o de las prácticas del juicio de residencia en el reino de Sicilia y otras ciudades italianas; a través del derecho común; o directamente de las fuentes latinas se tomó el juicio de residencia de Las Partidas.¹²

I.II.- Las Partidas de Alfonso el Sabio, la Partida III.

Alfonso X llamado el Sabio, es hijo de Beatriz de Suabia y de Fernando III el Santo; nació en Toledo en 1221 y murió en Sevilla en 1284. En 1252 ocupó los tronos de León y de Castilla, continuó la guerra de

⁹ Pérez De los Reyes, Marco Antonio, Op. Cit., (en nota 2) pp. 125 - 126.

¹⁰ Barragán, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del Amparo), UNAM, México, 1978, p. 20.

¹¹ García Valdeavellano, Luis. “Las Partidas y los orígenes medievales del Juicio de Residencia, en Boletín de la Real Academia de la Historia, com. CD, Cuaderno II, p. 221.

¹² Barragán, José, Op. Cit., (en nota 8) p. 21.

Reconquista y se hizo famoso con las tomas de Niebla y de Cádiz. Las Siete Partidas constituyen la cumbre de su obra jurídica, escrita entre 1256 y 1263, la inició San Fernando y la continuó Alfonso X. En esta magna obra contribuyeron los glosadores Hugo y Jacobo, así como el maestro Roldán y el obispo de Zamora, Fernando Martínez. La obra se divulgó por la edición comentada que en 1555 hizo Gregorio López. Su nombre original era *El Libro o Fuero de las Leyes*. Está dividida en siete libros o partidas.

Los libros que componen las Siete Partidas tratan de lo siguiente:

- Primera Partida: Fuentes del derecho y ordenamientos eclesiásticos,
- Segunda Partida: Derecho público,
- **Tercera Partida: Organización judicial y proceso,**
- Cuarta Partida: Matrimonio,
- Quinta Partida: Contratos, relación feudo-vasalláticas y derecho civil,
- Sexta Partida: Sucesiones y,
- Séptima Partida: Derecho penal.¹³

En cuanto a su vigencia, no la tuvieron durante el reinado de Alfonso X, ni durante el de sus sucesores inmediatos. No fue sino hasta 1348 con el Ordenamiento de Alcalá, cuando Alfonso XI le otorgó valor de derecho supletorio y, por tanto, vigencia a Las Partidas.¹⁴ Así, el orden de prelación del derecho castellano quedó integrado de la siguiente forma:

1. El Ordenamiento de Alcalá y el derecho real y de Cortes,
2. Los Fueros Municipales y,
3. Las Siete Partidas.¹⁵

Ante Las Partidas, tanto el Ordenamiento como los Fueros resultaron ser textos de corto alcance, lo que propició una aplicación efectiva y constante de Las Partidas.

¹³ Cruz Barney, Oscar, Op. Cit., (en nota 4) p. 112.

¹⁴ Ibidem, p. 113.

¹⁵ Ibid. , p. 114.

Es importante comprobar el nacimiento y la introducción definitiva del juicio de residencia en el Derecho Castellano. Al respecto, las disposiciones de las residencias en Las Partidas, son:

Los jueces, una vez elegidos, al tomar posesión de su cargo:

“e despues que los jueces ovieren assi jurado, dévenles tomar fiadores, e recabdo, que se obliguen, e prometan, que cuando acabaren el su tiempo de judgar, e ovieren a dexar los officios en que eran puestos, que ellos por sus personas finquen cincuenta días después, en los logares sobre que judgaren, por fazer derecho a todos aquellos, que dellos oviessen recibido tuerto.

E ellos después que ovieren acabado sus officios dévenlo complir assi, faziendo dar pregón cada día públicamente, que si alguno y oviere, que ayan querella dellos, que les compliran de derecho.

E entonce, aquellos que fueron puestos en sus logares, deven tomar algunos omes buenos consigo, que non sean sospechosos, nin mal querientes de los primeros judgadores, e devenlos oyr con aquellos que se querellaren dellos. E todo yerro, e tuerto que hayan fecho, devenles fazer, que fagan enmienda dello, según mandan las leyes deste libro. Pero si tal yerro oviessen fecho alguno dellos, por que meresciesse muerte, o perdimento de miembro, dévenlo recabdar, e embiar al Rey; e otrosí la razón escrita por que la merescen. Ca atal juyzio como este, al Rey pertenece del dar, e non a otro ninguno.¹⁶

E aun dezimos, que si acaesciesse, que algún judgador acabasse su officio, que oviesse tenido en algun logar, e oviesse querellosos del, por razón de aquel officio que toviera, y que en los cinquenta días, que se tenuto de fincar en el logar después desso, para fazer enmienda a los querellosos, el por sí mismo se debe defender, e responder en juyzio, e non puede dar personero por sí, a las demandas que le fizieren, mientras el tiempo de los cinquenta días durare.¹⁷

Ca ninguno non deve ser apremiado para aduzir testigos en juyzio contra sí, fueras ende el Adelantado de alguna tierra, o el Juez de algún logar.

¹⁶Título IV; Ley VI de La Partida III.

Ca estos atales, desque acabassen su oficio, deven fazer derecho a todos aquellos que ovieren querella dellos, e deven ser constreñido de aduzir en juyzio los Oficiales e los otros omes que bivieron con ellos en aquellos officios, porque ellos den testimonio de aquellas cosas que fizieron, o por que passaron demientra que los tovieron. E otrosí, que fagan derecho a los de la tierra, que oviessen querella dellos. E aun por que los yerros que fazen estos atales, son fechos muy escondidamente, e non podrían ser provados, sí non por aquellos que biven con ellos, a la sazón que los fizieron.”¹⁸

Por lo tanto, la residencia en Las Partidas, se explica de la siguiente manera:

1. *Se habla fundamentalmente de jueces, y del personal auxiliar, lo cual es extraño, porque en esta época existe concurrencia de poderes;*
2. *El oficio o cargo de estos jueces es temporal;*
3. *Se decreta la obligación de tomar “fiadores e recabdo”, antes del desempeño del cargo, en función precisamente de la obligación de someterse a la residencia;*
4. *Los funcionarios públicos quedan obligados, por tanto, a permanecer cincuenta días inmediatamente después de terminado el oficio en el mismo lugar en donde éste se fungía, para ser sindicados;*
5. *La obligación es personalísima; no se admite personero;*
6. *Cada día se deberá dar pregón públicamente, a efecto de que los interesados o agraviados queden enterados debidamente;*
7. *La responsabilidad es universal o ilimitada, “por fazer derecho a todos aquellos que oviessen recibido tuerto; y de todo yerro e tuerto que ayan fecho, según lo prescrito por Las Partidas”;*
8. *La acción que se reconoce, es a favor de todos los posibles interesados o agraviados, de acuerdo con las normas establecidas en Las Partidas;*

¹⁷ Título V; Ley XII de La Partida III.

¹⁸ Título XVI, Ley I de La partida III

9. *Actuará como juez de residencia, el mismo que vaya a substituirlo, siendo preceptivo el oír con aquellos que se querellaren a algunos hombres buenos;*
10. *La competencia de estos jueces residentes, sólo parece tener una sola limitación: la de los casos reservados al Rey, por su gravedad;*
11. *Finalmente, para hacer efectiva dicha responsabilidad se obligaba a prestar declaración a los propios, familiares o no, que vivieron con ellos en aquellos oficios.*¹⁹

Al referirse la responsabilidad: “*a todo yerro, e tuerto que ayan fecho, y para que fagan enmienda dello*”, según mandaban las leyes del mismo Libro, el juez residente debía hacerse cargo de los mismos, para enmendarlos. Por “*yerro*”, se entendía cualquier falta o delito cometido contra los preceptos legales, por ignorancia o malicia; o por simple equivocación o descuido: por tanto se incluye el error “*in procedendo*”, así como el error “*in iudicand*”; por tuerto; en cambio, se comprende el agravio, sin razón o injuria que se hace a uno.²⁰

Según La Partida III, el cargo de jueces de residencia es temporal y ellos mismos al concluir su misión debían tomar residencia, esto es debían residir obligatoriamente durante los cincuenta días inmediatos al día en que hayan cesado en el cargo, en el lugar donde lo desempeñaban. Era una obligación personalísima que no admitida personero o representante.

Por tanto, la residencia escrita en los párrafos anteriores, no es exactamente la que se halla en los textos romanos. La residencia en éste sentido, aparece como un autentico instrumento de protección y amparo a favor de los particulares contra cualquier agravio, o contra cualquier autoridad que hubiese cometido cualquier acto de arbitrariedad, o contrario a las leyes vigentes.

La residencia se instaura en el Ordenamiento de Alcalá de 1348: no sólo porque este Ordenamiento declara derecho supletorio a Las Partidas,

¹⁹ Barragán, José, Op. Cit., (en nota 8) pp. 22-24

sino porque los textos en cuestión se recogen literalmente en su articulado. La residencia de Las Partidas fue incluida con alguna variante en el Ordenamiento de Alcalá de Henares promulgada por Alfonso XI en 1348; y ya desde entonces tomó definitivamente carta de naturaleza este juicio de residencia en las fuentes legales del derecho castellano.²¹

La variante o diferencia entre el texto legal del Ordenamiento y el de Las Partidas, consiste en que en éstas se exige que el funcionario en cuestión resida de un modo personal en el lugar en que ejerció sus funciones durante un plazo de cincuenta días para responder judicialmente de sus actos, en el ordenamiento se permite que el interesado pueda responder individualmente o por medio de personeros o representantes, con lo cual ya no era necesario la residencia efectiva durante el plazo del tiempo previsto.²²

Por otra parte, no debe olvidarse que Las Partidas tuvieron una gran influencia en América, más que en la propia España. En los territorios de las Indias Occidentales, fue en estos donde Las Partidas alcanzaron una difusión extraordinaria. Probablemente, su vigencia efectiva se consiguió más en la Nueva España que en la propia Metrópoli, pues los letrados y oidores de las audiencias coloniales no tuvieron que luchar para su aplicación como derecho supletorio con las residencias que hubo necesidad de vencer en la península por las razones históricas expuestas.²³

La Nueva Recopilación, se promulgó por pragmática (decreto publicado por el Rey) el 14 de marzo de 1567 y se publicó en 1569: en cuanto al orden de prelación de fuentes, la Nueva Recopilación pasó a ocupar el primer lugar, antes de las Leyes de Toro, así que el orden quedó de la forma siguiente:

1. Nueva Recopilación de 1567,
2. Leyes de Toro de 1505,
3. Ordenamiento de Alcalá de 1348,
4. Los Fueros municipales y,

²⁰ Id.

²¹ Ots y Capdequi, José María. Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano, Madrid, 1968, p. 555

²² Ibidem, p. 556.

5. Las Siete Partidas.²⁴

La Novísima Recopilación fue promulgada el 15 de julio de 1805, mediante una cédula real. El orden de prelación quedó entonces como sigue:

1. Novísima Recopilación de 1805,
2. Nueva Recopilación de 1567,
3. Leyes de Toro de 1505,
4. Ordenamiento de Alcalá de 1348,
5. Los Fueros municipales y,
6. Las Siete partidas.²⁵

En la anterior legislación y su orden de aplicación, se puede estudiar la figura de juicio de residencia, la cual fue sumamente legislada en dichos ordenamientos de la época.

La Novísima Recopilación, introdujo algunos cambios en el juicio de residencia, entre los más importantes se encuentran:

“Haber permitido que el residenciado nombrara personero o representante, con lo cual se rompía o podía burlarse la obligación de residir en el lugar donde había prestado sus servicios; la residencia se redujo de cincuenta a treinta días; los Jueces de Residencia no podían durar en su encargo más de tres meses, esto como una respuesta al entorpecimiento de los asuntos ordinarios, cuyo retraso se atribuía a la larga duración del juicio de residencia; se fortaleció al juez de residencia al habersele puesto a sus ordenes a escribanos y a otros funcionarios, lo que se tradujo en la pérdida de publicidad y oralidad del juicio a favor de la escritura, además de que intensificó su aspecto inquisitivo al dotársele al escribano de derecho de acción o de queja cuando los agraviados o interesados no quisieran acudir ante el juez de residencia.”²⁶

En España, el juicio de residencia era un juicio común y general, aplicado a todo funcionario de la Corona. Éste es un hecho incontrovertible y da cuenta de él, en 1615, don Miguel de Cervantes Saavedra en su obra

²³ *Ibíd.*, p. 46

²⁴ Cruz Barney, Oscar, *Op. Cit.* (en nota 4) p. 123.

²⁵ *Ibidem*, p. 124.

²⁶ Barragán, José, *Op. Cit.* (en nota 8) pp. 23-24.

cumbre. En relación con la separación de Sancho Panza del cargo de gobernador de la Isla Barataria, se relata lo siguiente:

“A lo que el mayordomo dijo:

Señor gobernador, de muy buena gana dejáramos ir a vuestra merced, puesto que nos pesará mucho de perderle; que su ingenio y cristiano proceder obligan a desearle; pero ya se sabe que todo gobernador está obligado, antes que se ausente de la parte donde ha gobernado, dar primero residencia: dela vuestra merced de los diez días que ha que tiene el gobierno, y váyase a la paz de Dios.

Nadie me la puede pedir – respondió Sancho- si no es quien ordenare el Duque mi señor: yo voy a verme con él, y a él se la daré de mole; cuando más que saliendo y desnudo, como salgo, no es menester otra señal para dar a entender que he gobernado como un ángel.”²⁷

La residencia en la Novísima Recopilación, fue regulada de la siguiente manera:

En primer lugar, se consolidan los jueces de residencia, y se les refuerza con la figura del escribano y se les dota de mayores facultades inquisitivas: el juez ordena, de oficio, al escribano para que dé publicidad a la residencia por villas y pueblos; y al ver alguna imputación, no se obtenga pruebas suficientes *él de su oficio trabaje de saber la verdad de aquello preguntando a todas las personas que dello puedan saber...; y hagan toda diligencia que fuere posible para que se sepa la verdad.*²⁸ Se insiste en la prohibición de que los jueces residentes sucedan antes de pasado un año a los residenciados, aunque sea pedido por la ciudad o villa donde fuere la pesquisa.²⁹

En segundo lugar, el juez de residencia no podía durar más de tres meses en su cargo, según la disposición dada en Toledo por Carlos I en 1525. Estos juicios no se debían prolongar bastante más, entorpeciendo la administración ordinaria de justicia. Por tal circunstancia, en las Cortes de Toledo de 1480 se había rebajado el tiempo de la residencia efectiva a treinta días.³⁰

²⁷ Cervantes Saavedra, Miguel de, *El ingenioso caballero Don Quijote de la Mancha* (1615), Alianza Editorial, Madrid, 1984, Cáp. I.III, pp. 363-364.

²⁸ Novísima, Libro VII; Título XIII, Ley V.

²⁹ Barragán, José, *Op. Cit.*, (en nota 8) p. 28

³⁰ *Ídem.*

En tercer lugar, se encuentra el principio de publicidad de la residencia, el que fue sensiblemente modificado al introducirse la figura del escribano, a quien corresponde, en efecto, mandado por el juez y de oficio: dar pregón por todas las villas y lugares; se le facultaba para poder incoar él mismo los expedientes por quejas, a favor de quienes no pudieran o no quisieran acudir ante el propio juez residente. Las pesquisas y demás providencias de oficio sobre la sumaria son de carácter secreto.³¹

En cuarto lugar, se establece la responsabilidad que continúa siendo universal e ilimitada.

En quinto lugar, están sujetos a la residencia el asistente, el gobernador, el corregidor o sus oficiales; incluyendo a regidores, fieles, sexmeros, procuradores, escribanos y otros oficiales del consejo.

En sexto lugar, se establece la materia, objeto de la residencia, o bien de la responsabilidad universal, como se señala a continuación:

“El juez, cuando recibiere la pesquisa secreta, si algún testigo dixere alguna cosa general, así como que eran parciales, o que no executaban la justicia, o que cohechaban, o que eran negligentes en la administrar, o no castigaban, los pecados públicos, o otras semejantes cosas, que pregunte a los testigos, y haga que declaren particularmente, y en qué casos y causas eran parciales, y en qué dexaron de executar justicia, y qué cohechos hicieron, y a qué personas y en qué casos fueron negligentes, etcétera.”³²

Con lo anterior, se puede afirmar que la responsabilidad era ilimitada y grave, toda vez que se les piden cuentas a los funcionarios hasta de su negligencia en la administración de justicia.

En las XX Leyes de la Novísima Recopilación, y en las XVI del Título XIII, se dan reglas sobre el juicio de residencia y sobre el procedimiento a seguir y cómo, tratándose de las Leyes de Indias, se dispone, que a los funcionarios, asistentes, corregidores, gobernadores, alcaldes, mayores, tenientes, etcétera; no podrán ser proveídos a otros, mientras su residencia en el consejo, no sea vista, y “consultad y exe”; además el juicio de

³¹ Id.

³² Novísima Recopilación, loc. Cit. Ley VI.

residencia, no es motivo de deshonor, sino por el contrario, un certificado de buena conducta.

La Ley VI, dada en Toledo, en el año de 1525, por doña Juana, dispone:

*“Mandamos que, cuando quiera que se tomare residencia a los Corregidores y Jueces, de nuestros Reynos, que á los que por residencia pareciere que han fecho bien sus officios, se les diga en el nuestro Consejo, como nos tenemos de dellos por bien servidos, para que así lo lleven adelante en las cosas que más dellos no sirviéremos: Y á los que por las residencias pareciere no haber bien de sus officios, mandamos, que no se les dé otro officio; y que en las consultas que nos ficieren de las dichas residencias, se nos faga relación de los méntos o deméntos, para proveer lo que conviene a nuestros servicios.”*³³

El juicio de residencia es una institución compleja, bastante bien estructurada, y con una misión específica: la de exigir dicha responsabilidad universal a todos los funcionarios del Estado, salvo las altas magistraturas, a donde llegaban las apelaciones de los residenciados, así como los casos reservados al Rey. Con la implantación de las *Chancillerías y Audiencias*, a quienes se les encomienda la función de residencia, se perfeccionó y se consolidó la estructura del juicio, que fue siempre de tipo sumarial e inquisitivo.³⁴

I.III.- Recopilación de las Leyes de las Indias, Lib. 5, tit. 15.

Fue en los territorios de las Indias donde el juicio de residencia alcanzó una estructuración más amplia y sistemática, donde cumplió una función histórica más completa.³⁵

En la recopilación de las Leyes de Indias, Libro 5°, Título 15, denominado: “De las Residencias y Jueces que la han de tomar”,³⁶ se dispone en el siguiente cuadro:

³³ Cárdenas, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 17.

³⁴ *Ibidem*, p. 30

³⁵ Ots Y Capdequi, José María, “El Juicio de Residencia en la Historia del Derecho indiano”, en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, México, 1964, p. 557.

³⁶ Recopilación de las Leyes de las Indias, 1681, Libro Quinto, Tomo Segundo, Título Primero, De los términos, división y agregación de las Gobernaciones, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1987, Coordinador De Icaza Dufour Francisco.

LEY	MANIFIESTA
1°	La residencia de los Virreyes se substanciaba en un término de seis meses, para asegurar la quietud de los ministros y vasallos de las Indias.
2°	Indica que los jueces de residencia de los Virreyes procedan contra los oidores, sobre lo que hubiera resuelto por voto consultivo.
3°	Los presidentes, oidores, alcaldes del crimen, fiscales y ministros promovidos de una audiencia a otra, se les siguiera el juicio de residencia antes de salir de las ciudades en que residían.
4°	Los Gobernadores designados por tiempo indeterminado, que al removerse, el juicio debía seguirse ante la Audiencia del distrito en que residían, y también a estas han de irse las apelaciones de las demandas públicas de los juicios de residencia.
5°	Indica que a los Gobernadores perpetuos se les tomaba residencia cada cinco años.
6°	Los corregidores y alcaldes mayores daban residencia a sus antecesores.
7°	Dispone que el Gobernador de Filipinas tomaba residencia a su antecesor.
8°	Indica que se tomaba residencia en Filipinas a los fabricantes de naos o vageles y que hubieren tenido hacienda real.
9°	El Gobernador de Yucatán tomaba residencia a la Villa de Campeche cuando visitaba esa tierra.
10°	Los correos mayores del Perú y Nueva España y personas que hubieren entendido en el uso y ejercicio de estos oficios, sean residenciados a los ministros de las audiencias que haya designado el Virrey de aquellos lugares.
11°	Señala que cada año se debía nombrar un oidor, para que tomare residencia a los regidores, que hubieran sido fieles, donde hubiere audiencia.
12°	Indica que se tomaba residencia a los visitantes de Indios, por

	parte de los Virreyes, Presidentes y Gobernadores.
13°	Se tomaba residencia a los Jueces repartidos de obrajes y grana.
14°	Señala que se tomaba residencia a los tasadores de tributos de indios, ministros y oficiales de la administración de justicia, real hacienda y a los jueces, alcaldes, ensayadores, fundidores, marcadores y a los oficiales de las casas de moneda.
15°	Los alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, oficiales de los consejos y a los demás que hubieren administrado justicia en cosas publicas se les tomare residencia.
16°	Los jueces de residencia de las Islas de Canaria, escribanos, oficiales y ministros daban residencia, y vengan en apelación a nuestro Consejo de Indias.
17°	Las residencias de los generales, almirantes, capitanes, ministros, maestros y otros oficiales de galeones y flotas se tomaba en forma de visitas.
18°	En las visitas de los generales se incluyan a pilotos, maestros y mandadores y excluyan a los marineros, artilleros y soldados de plaza sencilla, para proceder a la residencia.
19°	Los proveídos por el Rey no se les tomaba residencia antes de haber cumplido sin muy justa causa, hasta finalizar su provisión.
20°	Señala que no se provea pesquisidor, ni juez de residencia fuera del tiempo señalado para darla, sino en los casos de esta ley, como en los casos importantes en los cuales sé deba conocer la verdad y exhibieren fianza.
21°	Indica que las comisiones de residencia y las demás se despachen con acuerdo de las Audiencias y los Presidentes nombren Jueces.
22°	Al tomar las residencias de los Gobernadores podían ir oidores, abogados o letrados.
23°	Indica que sobre tomar las residencias, los oidores eran designados por turno.

24°	El procedimiento de las residencias de los corregidores, alcaldes mayores, ministros y oficiales, y se vean las de sus oficiales públicos que estaban con ellos, estas residencias no se podían suspender.
25°	Indica que no se cometan las residencias de corregidores y alcaldes mayores a los sucesores, si fueron de mucha satisfacción sus oficios.
26°	Señala que se avise al Consejo, de las personas que hay en cada distrito, a quienes se podían cometer residencias, este procedimiento fue para elegir jueces de residencia.
27°	Las residencias se daban en los lugares principales del ejercicio de sus oficios.
28°	La publicación de residencias fuera de forma, que vengan a noticia de los indios, a través de edictos.
29°	El término de las residencias fue de sesenta días y si se oponían demandas públicas, fueran fenecidas y sentenciadas en otros sesenta días. En esta ley, se indica que en el juicio de residencia, daba oportunidad a que los habitantes de estas regiones, tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar sus abusos o errores que hubiera cometido en su desempeño.
30°	En el término de la residencia no usaban sus oficios, ni traían vara los alguaciles mayores y tenientes, se les debía designar a otra persona en su puesto temporalmente.
31°	No se tomaba residencia de lo que otra vez se hubiese dado la misma persona.
32°	Establece que los Jueces de residencia procuraban averiguar los buenos y malos procedimientos de los residenciados.
33°	Indica que en las visitas y residencias se tomaba cuenta a los oficiales reales.
34°	Establece que en los juicios de residencia no se tomaba cuentas

	de hacienda y se remitían a los Tribunales de Cuentas.
35°	Los jueces de residencia enviaban copia de los alcances a los oficiales reales.
36°	En las residencias de los corregidores fueran alcanzados en hacienda, tengan las penas que son: perpetua privación de oficios y destierro por seis años a la guerra de Chile, no hay dispensa y que para su cobranza se procedía a la ejecución sobre sus bienes y no hallándolos se procedía contra los fiadores, obligándolos a todos que paguen el alcance.
37°	Las demandas puestas al Gobernador de Venezuela de hasta mil ducados, vayan a la Audiencia de la Española y si excede se vayan al Consejo.
38°	Las demandas puestas al Gobernador y ministros de Filipinas no pasando de mil pesos, se fenezcan y apelen en su Audiencia.
39°	Los jueces de residencia no ejecutaban las sentencias de que se apelaban, sino conforme a derecho.
40°	Las sentencias definitivas pronunciadas en residencia sobre cohechos, baraterías o cosas mal llevadas, contra gobernadores y sus oficiales, en que la consideración no exceda de veinte mil maravedíes, eran 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 residencias.
41°	Los jueces y ministros se les haga bueno el salario por los días del viaje en los juicios de residencia fuera de su provincia.
42°	Indica que se habían de pagar los salarios a los jueces de residencia por parte de los culpables.
43°	Los escribanos de residencia de corregidores se paguen sus salarios, sin tocar la hacienda real.
44°	El corregidor juez de residencia daba cuenta por el escribano que nombrare.

45°	En las averiguaciones en las que se cometan delitos de defraudar derechos y traer hacienda fuera de registros se pruebe y averigüen con testigos singulares.
46°	Los visitadores de armadas y flotas, avisaban a los contadores de la avería de lo que resultare tocante a cuentas.
47°	La forma en la cobranza de salarios y satisfacción justa de los jueces visitadores de armadas y flotas.
48°	Los escribanos de visitas y residencias, copiaban y entregaban los traslados en las Audiencias, para que el original se vaya al Consejo y el traslado se quede en la Real Audiencia.
49°	Indica que si los culpables morían en el proceso de residencia o al momento de pronunciar la sentencia, los cargos pasaban en contra de sus herederos y fiadores en lo tocante a la pena pecuniaria. También se determina el procedimiento de defensa del residenciado.

Los Gobernadores por capitulación fueron sustituidos por Gobernadores de designación real, a propuesta del Consejo de Indias, y gozaban del título de gobernador y capitán general y debían presentar un inventario de sus bienes antes de ser admitidos al uso y ejercicio de sus oficios, así como dar fianza de su desempeño.³⁷

En las leyes primera a la decimosexta, se fija la competencia en cuanto a determinados funcionarios, a los que debía 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, etcétera.

Las sentencias de residencia las pronunciaba el Consejo, ante la resolución de éste no procedía la suplica, salvo en casos de privación o pena corporal.

³⁷ Cruz Barney, Oscar, Op. Cit. (en nota 4) p. 349, él cual cita la Rec. Ind., Lib. V, tit. II, leyes 1, 8 y 9.

En los juicios de residencia no existía la tercera instancia, salvo casos excepcionales; por lo que toca a las costas, los jueces de residencia tenían amplia competencia para cobrárselas a los culpables y por último para evitar el embargo de los sueldos a los oficiales y ministros de la armada y flota residenciados, éstos debían dar fianza.

En este sentido, el pueblo, como entidad política social, fue tomado en cuenta (especialmente los indios) y casi en su beneficio estaba orientada la institución del juicio de residencia en el Derecho Indiano.

I.IV.- El desarrollo del Juicio de Residencia en la Nueva España.

El juicio de residencia fue implantado en la Nueva España, como todas las demás figuras jurídicas del Derecho Castellano, pero ésta tuvo mayor impacto en la colonia debido a que no hubo resistencia para su aplicación por parte de los nativos y autoridades de la Nueva España; asimismo, como lo señala el Dr. José Luis Soberanes Fernández: *“...el sistema romano-canónico se impondrá en nuestro país a través del Derecho castellano, no sólo porque así se estableció desde un principio, sino también porque las autoridades llamadas a gobernar la Nueva España estaban formadas en la tradición jurídica castellana y, por lo mismo, era ése el régimen que habría de aplicar. Por otro lado, aunque también se elaboró un ordenamiento legal propio para las Indias, o sea el Derecho indiano, el mismo tenía un sustrato ius castellano...”*³⁸

El sistema de responsabilidades se remonta al Derecho Romano y al Derecho Español, a través de éste ha llegado a la legislación de indias, constituyéndose el llamado Derecho Indiano.

En esta trilogía de intereses y equilibrio, o sea el Estado Español, el funcionario público y el pueblo americano, hicieron del juicio de residencia una verdadera institución popular, que en su época sirvió para evitar, en lo

³⁸ Soberanes Fernández, José Luis. Una aproximación a la historia del sistema mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 35

posible, los males propios de una administración compleja y variada, que actuaba lejos de los órganos competentes originarios.³⁹

Por otra parte, el juicio de residencia no significaba de ninguna manera que los servidores públicos sujetas a dicho juicio, fueran culpables de algún hecho delictuoso; por el contrario, los funcionarios salían sin ninguna responsabilidad del juicio de residencia, sentían que esto era motivo de honor y satisfacción para ellas, de tal suerte que el juicio de residencia no era visto con desagrado por parte de los funcionarios públicos, que estaban seguros que sí habían procedido con honestidad, este juicio significaba halago. La residencia representa un certificado de buena conducta, de honorabilidad en el desempeño del correspondiente oficio, requisito indispensable para ocupar uno nuevo.⁴⁰

El juicio de residencia en la Nueva España, se aplicó por primera vez cuando a Cristóbal Colón le sucedió en el cargo de visorrey,⁴¹ el juez pesquisador y gobernador Francisco de Bobadilla, nombrado por los Reyes Católicos el 21 de mayo de 1499, con facultades indagatorias y jurisdiccionales. Bobadilla tomó severas medidas contra la gente de Colón y favoreció a los antes insurrectos. Durante su gobierno los abusos contra los indígenas se incrementaron, por lo que fue sustituido por Nicolás de Ovando, quien el 3 de septiembre de 1501 recibió minuciosas instrucciones, con amplias facultades y la orden de someter a Bobadilla a juicio de residencia.⁴²

También, en la Nueva España fue realizado el juicio de residencia a Hernán Cortés, como consecuencia, de las muchas quejas que habían llegado a España de la conducta de Cortés; por lo que se le ordenó a Luis Ponce de León, primo del conde de Alcaudete, que le viniese a tomar residencia, llevando consigo las memorias de las quejas y las instrucciones por donde había de tomar residencia.⁴³ Ponce de León, presentó las cartas reales a Cortés, el cual, con mucho acato y humildad las besó y puso sobre

³⁹ Cárdenas, Raúl F., Op. Cit. (en nota 31) p. 15

⁴⁰ Barragán, José, Op. Cit., (en nota 8) p. 35.

⁴¹ Pérez De los Reyes, Marco Antonio, Op. Cit., (en nota 2) p. 54.

⁴² Cruz Barney, Oscar, Op. Cit. (en nota 4) p. 297.

⁴³ Díaz del Castillo, Bernal. Conquista de la Nueva España, Biblioteca de Autores Españoles, t. XXVI, Madrid, 1947, p. 73.

su cabeza, y dijo que recibía gran merced que su majestad le enviasen quien le oyese de justicia.⁴⁴

Ponce de León traía consigo otros hidalgos, que fueron el alguacil mayor Proaño, natural de Córdoba, a su hermano y a Salazar de la Pedrada, que venía por alcalde de la fortaleza, quien murió de dolor de costado, y a un Licenciado o bachiller que se decía Marcos Aguilar y a un soldado que se decía Bocanegra, de Córdoba y a ciertos frayles de Santo Domingo, y por provincial *dellos* un Fray Tomás de Ortiz, del cual frayle, se decía que era más desenvuelto para entender de negocios, que no para el santo cargo que traía. Después se mandó pregonar residencia general contra Cortés y contra los que habían tenido cargo de justicia y habían sido capitanes.⁴⁵

Se trata de una residencia con todas las características de la *Novísima Recopilación*, en la cual, la responsabilidad es universal y mixta.

Muchas fueron las querellas presentadas contra Cortés, de manera que *en toda la ciudad endaba en pleitos*.⁴⁶

La residencia de Cortés siguió un *iter* bastante accidentado por la súbita muerte de Ponce de León. Él nombra en su testamento a Marcos de Aguilar, éste fallece, y nombra en su testamento a Alonso de Estrada como su sucesor. Estrada decide embarcarse para dar cuenta personalmente a su majestad del estado, bastante incierto y confuso, de los asuntos de la Nueva España. Su majestad lo confirma en su cargo como único gobernador, y para que administrara justicia, mandando cortarle la cabeza al mismo Cortés, si encontraba ciertos los cargos que se le imputaban; y se acuerda igualmente crear la primera Audiencia.⁴⁷ Estrada, destierra a Cortés, ordena residenciar a don Juan Enríquez de Guzmán, capitán de Chiapas; Cortés, por su parte, recibió la orden de destierro en Cuernavaca, a donde se había ido con Gonzalo de Sandoval por(sic) quitarse de bullicios y parlerías; pasa por Coyoacán, con dirección a Tlaxcala, a donde acababa de llegar para tomar posesión don Julián Garcés, primer obispo que fue de ese lugar, y era natural

⁴⁴ Ibidem, p. 273.

⁴⁵ Ibid. , p. 272.

⁴⁶ Ibidem, p. 274.

de Aragón, y quien infructuosamente tratará(sic) de conciliar a Cortés y a Estrada. Y mientras Cortés se embarcaba para España, llamado por sus amigos, que habían intercedido ante el rey. El monarca español lo recibió cordialmente, pero no lo ratificó como gobernador, mas sí como capitán general. A cambio del gobierno, se le hizo adelantado de la Mar del Sur, caballero de Santiago y marqués del Valle de Oaxaca; se le otorgaron 22 pueblos y 26,000 vasallos.⁴⁸

Por otro lado, en la Nueva España llegaba la primera audiencia, cuyos componentes eran:

Presidente: Nuño Beltrán de Guzmán.

El oidor Matienzo, Licenciado y natural de Vizcaya, o cerca de Navarra.

El oidor Delgadillo, de Granada.

El oidor Maldonado, de Salamanca.

Y el Licenciado Parada, que solía estar en la Isla de Cuba.

Inmediatamente después de su llegada, *se mostraron muy justificados en hacer justicia, y traían los mayores poderes que nunca a la Nueva España después trajeran ni virreyes ni presidentes.* Y una de sus primeras diligencias fue la de mandar tomar residencia, al mismo Estrada y a Pedro de Alvarado, en Guatemala.⁴⁹

Dos de los oidores fallecieron pronto de mal de costado siendo sustituidos poco después los tres restantes, por orden del Rey a causa de las muchas quejas probadas y de las cartas de preladados y religiosos.⁵⁰

La nueva Audiencia estaba compuesta por un presidente y cuatro oidores:

Presidente: Sebastián Ramírez de Villaescusa, Obispo entonces de Santo Domingo.

Licenciado Alonso Maldonado de Salamanca.

Licenciado Zainos, de Toro o de Zamora.

⁴⁷ Barragán, José, Op. Cit., (en nota 8) p. 36.

⁴⁸ Historia de México. Tomo 4, Salvar Editoriales de México, S.A., México, D.F., 1974, pp. 84-85.

⁴⁹ Díaz del Castillo, Bernal, Op. Cit. (en nota 40) p. 285.

Licenciado Vasco de Quiroga, de Madrigal, luego Obispo de Michoacán.

Y el Licenciado Salmerón, de Madrid.

Ésta Audiencia, ordenó la residencia de los primeros miembros de sus antecesores, como resultado de la cual, Delgadillo y Matienzo fueron presos, mientras que el presidente Nuño Beltrán de Guzmán, muy prudentemente se había retirado hacia Jalisco, con pretexto de pacificar esta provincia.

Al cabo de cuatro años, y después de su residencia que dieron muy buena, Salmerón y Zainos por su edad, solicitaron regresar a España. A la península había vuelto también el presidente, Sebastián Ramírez. En cambio, Alonso de Maldonado era enviado a Guatemala, Honduras y Nicaragua por presidente y gobernador, y a Vasco de Quiroga le daban el obispado de Michoacán. De esta forma premiaban la buena y acertada actuación de esta Audiencia.

Cuando se nombra como virrey a *don Antonio de Mendoza en 1535, y a los oidores:*

Doctor Quezada, natural de Ledesma (Salamanca).

Licenciado Tejada, de Legroño.

Y Licenciado que se decía Loaysa, natural de Ciudad Real.

A estos se les hicieron grandes recibimientos en la entrada de aquella ciudad, se pregonó residencia general contra el presidente y oidores pasados, y todos los hallaron muy rectos y buenos, y usaron de sus cargos conforme a justicia.⁵¹

Tales fueron los primeros pasos de la Real Audiencia de México, y los primeros juicios de residencia en tierras americanas, decididos y enérgicos, quedando como puntos esenciales que la práctica de la residencia son en forma ritual, sistemática o implacable. Ofrece los mismos caracteres que tiene en el derecho peninsular, con una sola diferencia, y es la lógica ampliación de las facultades de los jueces residentes, los cuales en principio, hasta de aquellos casos reservados al Consejo del Rey. Con la ampliación

⁵⁰ Ibidem, p. 286

de las facultades de los jueces de residencia, o de la Audiencia, se consigue el necesario y deseado equilibrio de poderes; a la vez que se conseguía una mayor autonomía.

La residencia en la Nueva España, se tramitó y se desarrolló según la legislación castellana, en un principio: así se declara expresamente en provisión enviada al gobernador de Yucatán y Cozumel, en el año 1549:

“...que hareis residencia del tiempo que ovieredes servido al dicho oficio de nuestro Gobernador dellas, y le sirviéredes y le tuvieredes como sois obligado, conforme a lo que disponen las leyes de nuestro reino”⁵²

Esto indica que todas las características sobre la residencia son aplicables a los supuestos habidos en tierras de Indias; así, por ejemplo, en diversas cédulas se manda que se preste, ante todo, la fianza suficiente previa a la toma de posesión del oficio o cargo, y como requisito indispensable para usufructuario, que garantice dicha residencia:

“... y mandamos que los Corregidores que fueren proveídos para la dicha ciudad de S. Francisco de Quito, antes que sea recibidos ni usen del oficio del fianza abondas para las residencias que se les tomaren”.⁵³

El principio de la publicidad, del pregón por villas y lugares, también, se insta: así en Cédula del año 1556, dirigida a la Audiencia de la Nueva España, que reza de la siguiente forma:

“...de manera que de aquí adelante cuando se oviere de tomar residencia, a las personas que han usado y servido cargos de justicia en esa dicha Nueva España hiciessedes divulgar, y notificar a los individuos naturales della... para que puedan pedir justicia de sus agravios y que tengan para ello entera libertad.”⁵⁴

El momento de tomar residencia fue variado, ya que por Cédula de 1582 se ordena que todas las sentencias y pleitos que se susciten con motivo de una residencia se finalice dentro de los sesenta días a contar de la fecha de la interposición de la demanda o querrela. En otra Cédula de 1594, se ordena que de aquí en adelante a tomar residencia de cinco en cinco años a sus Gobernadores que en nuestro distrito (Nuevo Reino de Granada)

⁵¹ *Ibíd.*, p. 289.

⁵² Cfr. *Cedulario Indiano*, recopilación por Encinas Diego. Véase la Edición de Cultura Hispánica, Madrid, 1945, Libro III, p. 103.

⁵³ *Ibidem*, p. 103.

tuvieren los cargos por más tiempo, que el ordinario de seis años, que es el que comúnmente se señala a los que se van proveyendo.⁵⁵ Pero este plazo será de dos años para los corregidores, nombrados por el Virrey, que es el plazo que dura su mandato, el cual mandato podrá ser prorrogado, previa la correspondiente residencia.⁵⁶

Se dispone, que a los oidores se les tome residencia una vez al año, en el tiempo que le dé la Audiencia, para evitar la perdida de tiempo que podía ser utilizado para sus ocupaciones.

En cuanto al principio de la generalidad de la residencia, o que obligaba absolutamente a todas las autoridades, puede verse las siguientes cédulas:

- a) Respecto de los oficiales de hacienda, es la cédula de 2 de junio de 1559;⁵⁷
- b) Respecto de los Gobernadores y corregidores, es la cédula de 9 de septiembre de 1559 en Valladolid;⁵⁸
- c) Respecto de los alcaldes ordinarios, regidores y escribanos, es la cédula de 30 de abril de 1556 en Valladolid;⁵⁹
- d) Respecto de los fieles sesmeros y escribanos, y otros oficiales del consejo, se remite a la ley XIV, Libro III, Título Séptimo de las Leyes de Recopilación;⁶⁰
- e) Respecto de los alcaldes de la hermandad y alcalde de mesta, es de la Ley II, Título Séptimo, Libro III de la Recopilación;⁶¹
- f) Respecto de los alguaciles mayores, es la cédula de 19 de marzo de 1581;⁶²
- g) Respecto de los alcaldes y oficiales de las casas de moneda, a través de la ordenanza de 1563;⁶³

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 111.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 112.

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 106.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 105.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 103.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 106.

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Ibidem*, p. 107.

⁶² *Ídem.*

⁶³ *Ibidem*, p. 108.

h) De la residencia no escapa ningún oficial real, ni general de la flota de la nueva España, ni su almirante, ministros y oficiales, es de la cédula de 14 de septiembre de 1591.⁶⁴

Uno de los principales fundamentos de la residencia, era su carácter inquisitivo y oficial; en la Nueva España se introdujo la práctica de abrir residencia solamente cuando es a petición de parte, contra cuya práctica se expide la Cédula de 28 de junio de 1568, en el cual mandan:

“Que cada y cuando se ovieren de proveer los dichos corregimiento y alcaldías mayores, deis orden se tome residencias aquellos, en cuyo lugar se proveyeren y nombraren de nuevo al tiempo que lo fueren, para que las partes que ovieren querellas ayan y alcancen justicia.”⁶⁵

Existe una instrucción antigua de Madrid, con fecha 12 de julio de 1530, que dice:

“para tomar residencias a los ministros y a los que administran justicia, en la cual se dice como se debe hacer una residencia y los puntos fundamentales de la misma. Se ordena la inmediata residencia de todos aquellos que no la hubieren tenido para desagraviar a los naturales que hubieren sufrido alguna merma o agravio en sus personas y en su hacienda.”⁶⁶

Algo que también acompaña a todas las provisiones y cédulas reales, era la obligación de remitir constancias de informes sobre la marcha de las residencias, con relación incluso detallada de las diversas causas, esto obedece de cercioramiento sobre el procedimiento de los asuntos de gobierno en ultramar, pero también se debe a la preocupación y obsesión de vigilar los intereses hacendaríos del Estado, así como su estabilidad.

Para un panorama más completo, la residencia trataba de los siguientes puntos:

a) Al residenciado se le pedía cuentas, ante todo: si había cumplido las *Instrucciones, Ordenanzas, Provisiones y Cédulas Reales*;

⁶⁴ Ibid. pp. 93-94.

⁶⁵ Ibidem, p. 104.

⁶⁶ Ibid. , pp. 102-104.

- b) Qué conducta había observado en orden al buen tratamiento de los Indios; y más aún, si había procurado la mejor instrucción y tratamiento de éstos; *aumento de sus reducciones, del justo repartimiento de ellos para labor de minas, cultivos de chacaras y haciendas de campo sin perjuicio de la común utilidad y de los mismos indios;*
- c) Si cometió actos de violencia o atropelló la libertad en las elecciones eclesiásticas y seculares de los cabildos y comunidades.
- d) Si por consejo del asesor general se siguió daño al público y a los particulares;
- e) Si el asesor y demás personas (secretarios, capitanes, criados y allegados del virrey) detuvieron la determinación de las causas con perjuicio de las partes;
- f) Si por el Virrey o por sus allegados se cometió algún fraude o usurpación o falta de pago de alcabalas y tantas otras preguntas de que estaba compuesto el interrogatorio, que se elaboraba ad hoc, para la residencia.

La residencia, como institución fundamental de todo el sistema y vigente, era objeto de continuas consideraciones por parte de los legisladores. Incluso todas estas disposiciones legales dan idea de su vitalidad y fuerza, de su eficacia práctica: o si se quiere, del propósito inquebrantable de hacerla cada vez más eficaz.⁶⁷

Al estudiar a fondo el juicio de residencia, tenemos que todo el Derecho Indiano descansaba sobre una base de desconfianza, por tal motivo se implantaron algunas instituciones afines o complementarias a la residencia, tales instituciones son:

1. *Las visitas*: fueron un instrumento de control, de fiscalización y de protección a favor del Estado y de los particulares. Había visitas generales para todo un

⁶⁷ Barragán, José, Op. Cit., (en nota 8) p. 44.

virreinato o capitanía general; y visitas específicas para inspeccionar la gestión de un funcionario determinado.

2. *El real amparo*: es una figura jurídica del derecho procesal, se tramita en un procedimiento breve y sumarial. La protección que se persigue con el amparo real cubre sólo el hecho de la posesión, no el hecho del dominio y siempre se otorgará sin perjuicio de tercero.⁶⁸

La residencia, en fin, constituía un freno a la actuación desmedida y los abusos de las autoridades indianas.⁶⁹

I.V- Periodo de los Borbones (siglo XVIII) en cuanto al Juicio de Residencia.

La llegada de Felipe V duque de Anjou (1700-1746), al trono español como sucesor de Carlos II “El Hechizado”, quien había fallecido sin descendencia, marca el inicio de la Ilustración en España. Felipe V era nieto de Luis XIV y de María Teresa de Austria, y bisnieto de Felipe IV. Una guerra de carácter general se desencadenó en Europa, con el triunfo final del monarca español. Su victoria permitió la entronización de la dinastía Borbón en España y la puesta en práctica de múltiples reformas, tanto en la Península como en las Indias. Esto se confirmó cuando el duque de Borgoña, hermano de Felipe V, fue nombrado vicario general de los Países Bajos españoles y por la toma de posiciones de las tropas francesas en Flandes.⁷⁰ La fuerza recientemente adquirida por Felipe V le animó a declarar la abolición de los fueros en junio de 1707.

El absolutismo ilustrado entró en España y, los monarcas iniciaron los cambios necesarios para levantar a la península de su postración y devolverle su anterior carácter de potencia de primer orden.⁷¹

⁶⁸ Ibidem, pp. 48-49.

⁶⁹ Cruz Barney, Oscar, Op. Cit. (en nota 4) p. 445.

⁷⁰ Ibidem, p. 590.

⁷¹ Horst Pietschmann. Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo, Rolf Roland Meyer Misteli (trad.), Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 25.

Los Borbones traen(sic) consigo una concepción centralista y autoritaria del poder monárquico.⁷² El pueblo debe limitarse a obedecer al monarca, depende su soberanía del pueblo, en virtud de un pacto irrevocable por el que éste se compromete a obedecer las leyes y aquél a regular las actividades de los súbditos para lograr el bien común. Por ello, era necesario un poder absoluto, justificado por su origen divino.⁷³ Se impone la noción de que el poder proviene directamente de Dios al monarca, de ahí que éste no tenga que dar cuentas al pueblo de sus acciones y decisiones.

La residencia como institución consolidada y la administración de justicia, como sistema y organización gozaban aún de mayor solidez, por tal motivo el 24 de agosto de 1799, se dictó nueva disposición sobre los juicios de residencia, para corregir abusos inadvertidos, por tal motivo se ordenó lo siguiente:

- a) Que subsistan en su vigor y fuerza las residencias de virreyes, presidentes, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes, e intendentes corregidores, según el tenor de las leyes;
- b) Que correrá a cargo del consejo el nombramiento de los jueces que deben tomar estas residencias, salvo la de los virreyes, presidentes y gobernadores, que tiene mando superior, y que son únicamente los de la Habana y Puerto Rico, y el comandante general de las provincias internas de la Nueva España; para todos éstos el consejo propondrá tres jueces de conocida idoneidad y el Rey hará el nombramiento;
- c) Que los asesores de virreyes, presidentes, gobernadores e intendentes sean comprendidos en las residencias de estos cargos, como se ha practicado siempre; pero no los tenientes letrados;

⁷² Sánchez-Blanco, Francisco. *La Ilustración en España*, Ed. Akal, Madrid, 1997, p. 38.

⁷³ Morales Moya. "La ideología de la Ilustración española", en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, Madrid, 1988, enero-marzo, núm. 59, p. 85.

- d) Que los alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, procuradores, alguaciles y otros subalternos, como están sometidos a las autoridades superiores, quedan exentos del juicio de residencia, ya que estas autoridades tendrán buen cuidado de vigilar extrajudicialmente su conducta;
- e) Que los corregidores, alcaldes mayores, subdelegados de las intendencias, o de los gobernadores políticos y, en general, todos los otros empleados sujetos a la residencia, y no exceptuados en el artículo anterior, *“rendirán cuenta de sus actos ante el juez o jueces despachados por los virreyes y presidentes por acuerdo de las audiencias, siempre que entre ellos se hubieran formulado quejas”*; si no hubiera pendiente contra ellos ningún recurso, se limitarán los virreyes y presidentes a dar publicidad al cese de tales funcionarios, para que, dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación de su mandato, se formulen por los particulares las quejas oportunas, sentenciándose estos juicios precisamente dentro de los cuatro meses indicados; y se oirá en estos juicios a los fiscales de las audiencias, para que pidan de oficio lo que estimaren justo; estos fiscales podrán pedir, en la forma ordinaria de la residencia, que se despachen las causas, así como objetar el nombramiento de los jueces; pero si los virreyes y presidentes insistieran en sus nombramientos, pese a la objeción del fiscal, se librarán los correspondientes despachos de comisión dando cuenta al consejo;
- f) Que los fiscales civiles de las audiencias formen un interrogatorio sencillo y breve para las residencias de virreyes, presidentes y gobernadores; y otro para las de los corregidores, alcaldes mayores, sub-delegados de intendentes, con un formulario de las instrucciones a que se deben sujetar los

- jueces comisionados y dietas a percibir, sometiéndolo todo a los acuerdos, para que se formulen las propuestas oportunas;
- g) Que las residencias de virreyes, presidentes, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes y corregidores, se remitan al Consejo, y las demás se vean y determinen las audiencias respectivas, dando cuenta del último pedimento del fiscal y de la sentencia definitiva;
 - h) Que los jueces de las residencias de los virreyes, presidentes, etcétera que se han de determinar en el Consejo, den cuenta de las demandas públicas que hubiese habido, de su calidad, estado y costas que para ello hubieren exigido;
 - i) Que ninguno de los comprendidos en esta resolución sea promovido a nuevo empleo, sin que presente ante el tribunal, cabildo o jefe, que debe darle posesión, certificado del Consejo o de la audiencia, en cuyo distrito hubiera servido, acreditando haber sido absuelto o no haber tenido cargos en contra, en su anterior empleo.⁷⁴

Cuando la residencia sé hacia sobre oficios de provisión real podía apelarse ante el Consejo de Indias; las residencias de oficios de provisión por autoridades indianas se veían en segunda instancia por las Audiencias. Sin embargo, en algunos casos de residencias de corregidores y alcaldes mayores de provisión real, las decisiones fueron revisadas por las Audiencias, práctica legalizada a partir de 1769.⁷⁵

Una real cédula de 13 de marzo de 1803, en la cual, al nombrar los comisionados para tomar la residencia pública a don Pedro de Mandinneta del tiempo que hubiere servido en el virreinato de Santa Fe, se declaraba que quedaba relevado este virrey del Nuevo reino de Granada, por el tiempo que había ejercido el gobierno y capitanía general de la Provincia de Yucatán.⁷⁶

⁷⁴ Barragán, José, Op. Cit., (en nota 8) pp. 45-46

⁷⁵ Cruz Barney, Oscar, Op. Cit. (en nota 4) p. 445.

⁷⁶ Ots Y Capdequi, José María, Op. Cit. (en nota 33) pp. 582 - 583.

Los anteriores fragmentos de leyes y cédulas reales, se aprecia cambios importantes de la legislación de un reinado a otro, debido al cambio de pensamiento, tratando de realizar cambios importantes, para mejorar la figura del juicio de residencia, con el propósito de controlar a las autoridades de la península y a las de ultramar, pero no olvidando su verdadero propósito para la cual fue creada ésta figura.

I.VI.- El Juicio de Residencia en la Constitución de 1812, traducido en Juicio de Responsabilidad.

La constitucionalización del sistema de responsabilidades en México, se inició en 1812 con la *Constitución de Cádiz*. Esta Constitución no abolió de manera absoluta la legislación anterior, antes bien, la reconoció en las partes que no se le oponían y, en este sentido, prolongó la vigencia de muchas disposiciones, de las que no se exceptuaron los ordenamientos relativos al caso específico del juicio de residencia.⁷⁷

La residencia, se consagra expresamente en el artículo 261 de la Constitución de Cádiz, en la facultad sexta del Tribunal Supremo, cuyo tenor es:

“Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.”⁷⁸

Entre los funcionarios más mencionados en la Constitución de 1812, en relación con la responsabilidad administrativa y la rendición de cuentas, se encuentran los del órgano jurisdiccional, debido a la importancia del Poder Judicial. El único funcionario que no estaba sometido al sistema de responsabilidad en el Rey; sin embargo, su actuación estaba restringida para salvaguardar los derechos del reino y de los particulares.

Se reestructuró la administración de justicia; por lo que respecta al juicio de residencia, éste deberá substanciarse de modo diverso. La variante más significativa, que recibe la residencia al constitucionalizarse. Se trata, en la rama de justicia obedece al imperativo de hacer efectiva la responsabilidad

⁷⁷ Juárez Mejía, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 12-13.

de los funcionarios públicos, empezando por los propios magistrados judiciales.⁷⁹ Por tal motivo, en la Constitución de Cádiz se establece el nombre de juicio de responsabilidad y no de residencia.

La estructura de la residencia (juicio de responsabilidad) en la Constitución de Cádiz, es de la siguiente manera:

Quedan sujetos al juicio de responsabilidad.-

En primer lugar, *los miembros del poder ejecutivo* (en ausencia del Rey) de conformidad con lo prescrito en el decreto de 24 de septiembre de 1810, y los subsiguientes reglamentos de 16 de enero de 1811, de 26 de enero de 1812; capítulo V del de 8 de abril de 1813.⁸⁰

En segundo lugar, *los secretarios del despacho*, al tenor del artículo 226 constitucional; y los artículos IV y VIII del decreto de 16 enero de 1811; capítulo IV del de 26 de enero de 1812; capítulo V del de 8 de abril de 1813. *Todo empleado público* como indica el artículo 261 de la facultad sexta de la Constitución; y luego el artículo 1 del capítulo II del decreto de 24 de marzo de 1813, que trata de las reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos.

En tercer lugar, también *los diputados* son igualmente responsables ante las Cortes, de manera singular o parlamentaria.

El objeto material del juicio de responsabilidad, es punto de gran trascendencia, debido a que la doctrina moderna suele distinguir tres tipos de responsabilidad funcional: la civil, penal y la administrativa. La responsabilidad de los residenciados, según las leyes castellanas e indianas, era universal e ilimitada, en la Constitución de Cádiz de igual manera. Incluso, se comprende a una gama de sujetos mucho más extensa, a toda autoridad o empleo, de cualquier clase, a excepción únicamente de la persona sagrada del rey.(sic)⁸¹

Con la nueva Constitución se pretendió defender, mediante tan riguroso sistema de responsabilidad, la misma Constitución y demás leyes

⁷⁸ Artículo 261 de la Constitución de 1812.

⁷⁹ Barragán, José, Op. Cit., (en nota 8) p. 64.

⁸⁰ Ibidem, p. 66.

en vigor. Por tanto, es materia primordial del juicio de responsabilidad toda clase de infracciones a la Constitución o a las leyes, haciendo responsable directa y personalmente al presunto infractor.⁸²

Respecto de la substanciación del juicio, existen dos temas: uno sobre medidas preventivas o previas; y el otro, acerca de la distribución de competencias entre la justicia ordinaria, (jueces, tribunales menores y el tribunal supremo) tribunales especiales de residencia (para conocer de las causas de los magistrados del tribunal supremo), las facultades del rey y otras de las mismas Cortes.⁸³ En primer lugar, se explican las siguientes *medidas precaucionales*:

1. - La suspensión automática, aunque provisional, del presunto responsable, por regla general: (sólo en casos menos graves debe instruirse el expediente y luego acordarse la suspensión, o recomendar la efectúe el Rey o la regencia, según los artículos 253 y 336 de la Constitución). Y se cause desafuero, como previene el artículo 28 del Reglamento de 30 de octubre de 1813.⁸⁴

2. - La declaración de sí ha lugar o no a la formación de causa de responsabilidad. Respecto de los magistrados y jueces, corresponde la declaración al superior inmediato; sólo para los integrantes del Tribunal Supremo, toca a las Cortes,⁸⁵ por lo que toca a los empleados públicos, se necesita una parecida jerarquía, ya que serán acusados ante sus respectivos superiores,⁸⁶ o ante el rey, o jueces competentes, cuya primera providencia será acordar la referida suspensión.⁸⁷ Respecto de los regentes del reino, era competencia sólo de las Cortes; en cuanto a los secretarios del despacho y diputaciones provisionales, correspondía indistintamente al Rey, regencia o a las Cortes,⁸⁸ finalmente, de los demás altos funcionarios (como consejeros,

⁸¹ Id.

⁸² Ibidem, p. 67.

⁸³ Ibid. , p. 71.

⁸⁴ Ibidem, p. 72.

⁸⁵ Artículo 9 del capítulo I del Decreto de 24 de marzo de 1813.

⁸⁶ Artículo 2 del capítulo II del Decreto de 24 de marzo de 1813.

⁸⁷ Artículo 13 del Decreto de 24 de marzo de 1813.

⁸⁸ Artículo 7 del Decreto de 24 de marzo de 1813.

embajadores, ministros de la contaduría) correspondía al tribunal supremo de justicia, o al rey, (sic)⁸⁹ y la

3. - La obligación de preferir a cualquier otro asunto, los relativos a las infracciones.⁹⁰

Es importante señalar *la distribución de competencia*:

a). - Los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, conocerán un Tribunal especial (de residencia), nombrado por las Cortes: en estas causas habrá lugar a súplica, pero no recurso de nulidad.⁹¹

b). - El Supremo Tribunal conocerá de las causas instruidas contra los magistrados de las audiencias, y demás tribunales especiales superiores; de los regentes, secretarios del despacho y demás altos funcionarios; de los individuos de las diputaciones: se admite la súplica y recurso de nulidad ante sala distinta del mismo Tribunal Supremo.⁹²

c). - Mientras que las audiencias conocerán de las causas incoadas contra los jueces inferiores: se admite la súplica y recurso de nulidad, como en los negocios comunes.

d). - Las causas de los demás empleados conocerán los tribunales ordinarios competentes; se admite el recurso ante el tribunal o juez superior.⁹³

Los efectos de la residencia:

En cuanto a los efectos, que producía la declaración de haber lugar a formación de causa, y, en su caso, la resolución definitiva, hay dos clases: anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional; y efectos de responsabilidad, propiamente tal.⁹⁴

Los efectos estrictamente de responsabilidad se desglosan, a su vez, en varias especies. Ante todo, se convierte en definitiva la suspensión provisional en el cargo. Además recaerá sobre el responsable la

⁸⁹ Artículo 9 del capítulo II del Decreto de 24 de marzo de 1813.

⁹⁰ Artículo 33 del Reglamento de 30 de octubre de 1813.

⁹¹ Artículo 23 del Capítulo II del decreto de 24 de marzo de 1813.

⁹² Artículo 24 y 25 del capítulo I; el 8 y 9 del capítulo II, del Decreto de 24 de marzo de 1813.

⁹³ Artículo 11 del capítulo II del mismo decreto.

⁹⁴ Barragán, José, Op. Cit., (en nota 8) p. 75.

inhabilitación, casi siempre absoluta, para el desempeño de cargos públicos.⁹⁵

Otro tipo de infracciones, acarrea responsabilidad civil y penal, de ésta última, se hablaba de la pena de muerte y la de destierro; otros delitos por infracciones llevan aparejadas penas pecuniarias, y otras de tipo meramente correccional administrativo.⁹⁶

La obligación de someterse a la residencia al finalizar el cargo u oficio encomendado, además de poder implicar cualquier tipo de responsabilidad de las descritos, viene a ser como un requisito formal, para poder desempeñar un nuevo cargo. En este supuesto, es claro que la resolución del juicio produce efectos meritorios, es decir, un certificado de garantía y probidad en el cumplimiento del cargo desempeñado. En todo caso, y en cualquier momento, el acusado por responsabilidad, podrá reclamar contra las calumnias.⁹⁷

La naturaleza de la residencia:

La residencia es una institución política. No obstante, la substanciación y conocimiento del juicio, se encomienda casi enteramente a la jurisdicción ordinaria, sólo se admite la excepción respecto de la residencia de los propios magistrados del tribunal supremo; y la de los diputados. En uno y otro supuesto, conocerá un tribunal especial nombrado, para el caso, por las Cortes.

La residencia o juicio de responsabilidad, tal como lo estructuraron las Cortes gaditanas ofrece, en definitiva, el doble carácter de institución política y jurisdiccional.⁹⁸ Pero efectivamente sufre cambios, como cualquier figura jurídica, para que no pierda vigencia y satisfaga la finalidad de cumplir las exigencias de los ciudadanos.

⁹⁵ Artículo 31 y 32 del capítulo I del decreto de 24 de marzo de 1813.

⁹⁶ Barragán, José, Op. Cit., (en nota 8) p. 77.

⁹⁷ Artículo 32 del decreto de 24 de marzo de 1813.

I.VII.- El desuso del Juicio de Residencia en el México Independiente.

El sistema de responsabilidades del México Independiente, se encuentra fundamentalmente en la Constitución de Apatzingán, en los Capítulos XVIII, *del Tribunal de residencia* (Artículos 212-223) y XIX, *de las funciones del Tribunal de residencia* (Artículos 224-231).⁹⁹ Entre las disposiciones encontradas, existe la responsabilidad contra los secretarios por los decretos, ordenes, circulares, títulos, despachos y demás documentos que expidieran en contra de la Constitución y de las leyes, y que debería, para su validez, llevar su firma. Correspondía al Congreso hacer la declaración de sí había o no lugar a formar causa y cuando era positivo, suspendía al secretario y turnaba el expediente al Supremo Tribunal de Justicia; los secretarios estaban sujetos también al juicio de residencia (Art. 144-149).¹⁰⁰

El juicio de residencia, era una atribución del Tribunal del mismo nombre, que “conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia” (Art. 224). Erigido el Tribunal de residencia, admitía las acusaciones contra los funcionarios en el término de un mes, pasado el cual no se daba entrada a ninguna, se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal (Art. 225). Los juicios de residencia no podían tener una duración de más de tres meses; si agotado este término el juicio no había sido concluido se absolvía a los acusados, salvo en las causas en que era admitido el recurso de suplica, debiéndose prorrogar por un mes más (Art. 226). En este precepto se hace patente la influencia directa de la legislación anterior, concretamente de la Novísima Recopilación¹⁰¹.

Las sentencias que emitían el Tribunal de residencia, se remitían al Supremo Gobierno para su publicación (notificación) y ejecución por medio del jefe o tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al Congreso

⁹⁸ Barragán, José, Op. Cit., (en nota 8) p. 79.

⁹⁹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit. (en nota 74) p. 15.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 16.

(por ser el que debía recibir las acusaciones, quejas y denuncias) para su archivo (Art. 229).¹⁰²

El Tribunal de residencia se integraba *ex professo* para atender las acusaciones recibidas o recogidas, o bien substanciar los procedimientos a que daba lugar la comisión de los delitos referidos en artículo 227 de la Constitución. La integración del Tribunal se hacía mediante la elección por el Congreso de siete jueces, escogidos de entre las diversas personas seleccionadas por las provincias, una persona por cada provincia. Cumplida su misión, el Tribunal se disolvía de acuerdo con la Constitución.¹⁰³

El juicio de residencia fue constitucionalizado por la Carta de Cádiz y la de Apatzingán. A partir de entonces no se vuelve a hacer mención expresa de él, pero en opinión de José Barragán, señala lo siguiente: “evidentemente, estamos ante el mismo sistema establecido en Cádiz, sobre la responsabilidad, o sistema de residencia; y si tal es el sistema que recomienda, que aplica y práctica el primero y segundo constituyente, es obvio, que el sistema recogido en la Constitución de 1824, llamado juicio de responsabilidad, es un sistema de residencia.”¹⁰⁴

Por otra parte, en febrero de 1823, el emperador Iturbide formó una Junta Nacional Instituyente, que aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, éste incorporó, como facultades del Supremo Tribunal de Justicia, el Artículo 79, que, en su párrafo sexto, señalaba que el Tribunal: “conocerá de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes”, y, en su párrafo segundo, que: “juzgará al secretario de estado y del despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después,” así como, el artículo 80 que disponía: “en caso de acusación o queja criminal contra individuos de este tribunal, se ocurrirá al emperador, que dará orden de que se reúna luego otro tribunal...” Además, el artículo 62 dispuso acción popular contra

¹⁰¹ Id.

¹⁰² Ibidem, p. 17.

¹⁰³ Ídem.

¹⁰⁴ Barragán, José, Op. Cit., (en nota 8) p. 126.

magistrados y jueces al señalar que: “cualquier mexicano podía acusar el soborno, el cohecho y el prevaricato” que cometan estos funcionarios.¹⁰⁵

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, no se hace mención expresa al juicio de residencia, pero si contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los funcionarios de los tres Poderes de gobierno, fundamentalmente el Título III, Sección Cuarta, artículos 38 al 40, 43 y 44.¹⁰⁶

La Constitución de 1824, hizo del Poder Legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164, que el congreso proveería, mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la Constitución o el acta constitutiva.¹⁰⁷

También, en la Constitución de 1824, se habla del sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos, pero ya no a través del juicio de residencia, sino como juicio de responsabilidad mencionado en la Constitución de Cádiz de 1812. Con la implantación de otro nombre, como es el caso de estas dos constituciones, tal vez no cambie el fondo de la figura de juicio de residencia, pero si la forma, con lo anterior se deja en desuso la figura de juicio de residencia multicitado en el Derecho Castellano y en el Derecho Indiano y pasa a ser regulado como juicio de responsabilidad.

Asimismo, las Bases Constitucionales (1835) y las (Siete) Leyes Constitucionales (1836), así como, Las Bases Orgánicas de 1843, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, La Constitución de 1857 y las llamadas “Ley Juárez” de 1870 y “Ley Díaz” de 1896, abarcan el sistema de responsabilidades, pero no volvieron a mencionar el juicio de residencia, además que toman figuras jurídicas provenientes de otros países, como es el caso de *impeachment* conocido en México como juicio político, tomado del sistema anglosajón; dando las facultades a la Cámara de Diputados para resolver sobre la procedencia de la responsabilidad a cargo de los

¹⁰⁵ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit. (en nota 74) pp. 18-19.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 20.

¹⁰⁷ Id.

funcionarios públicos, como actualmente conocemos a través del juicio político o de procedencia. Solo ciertos funcionarios públicos podrían ser acusados de delitos específicos durante su periodo y dentro de un determinado tiempo después de haber terminado su cargo.

La residencia se resuelve en un juicio de responsabilidad: el juicio de residencia y juicio de responsabilidad son una misma cosa, según el pensamiento gaditano y el de los primeros congresos. Cuando se habla de responsabilidad, se refiere a la residencia, y no al llamado juicio político del sistema anglosajón.”¹⁰⁸ De lo anterior, se desprende que aparentemente cambio de nombre solamente el juicio de residencia, en los primeros tiempos de México Independiente, pero lamentablemente en estos días, tal figura ha perdido su nombre y el fondo de su contenido en el sistema de responsabilidad vigente, y dando paso a figuras jurídicas de otros sistemas jurídicos, que al aplicarse en México y ser unas copias mal redactadas pierden su eficacia y real funcionamiento; cayendo en desuso la figura del juicio de residencia proveniente del derecho castellano e indiano.

¹⁰⁸ *Ibíd.* , loc. Cit. pp. 16-18.

CAPITULO II

Procedimiento del Juicio de Residencia en el Derecho Indiano.

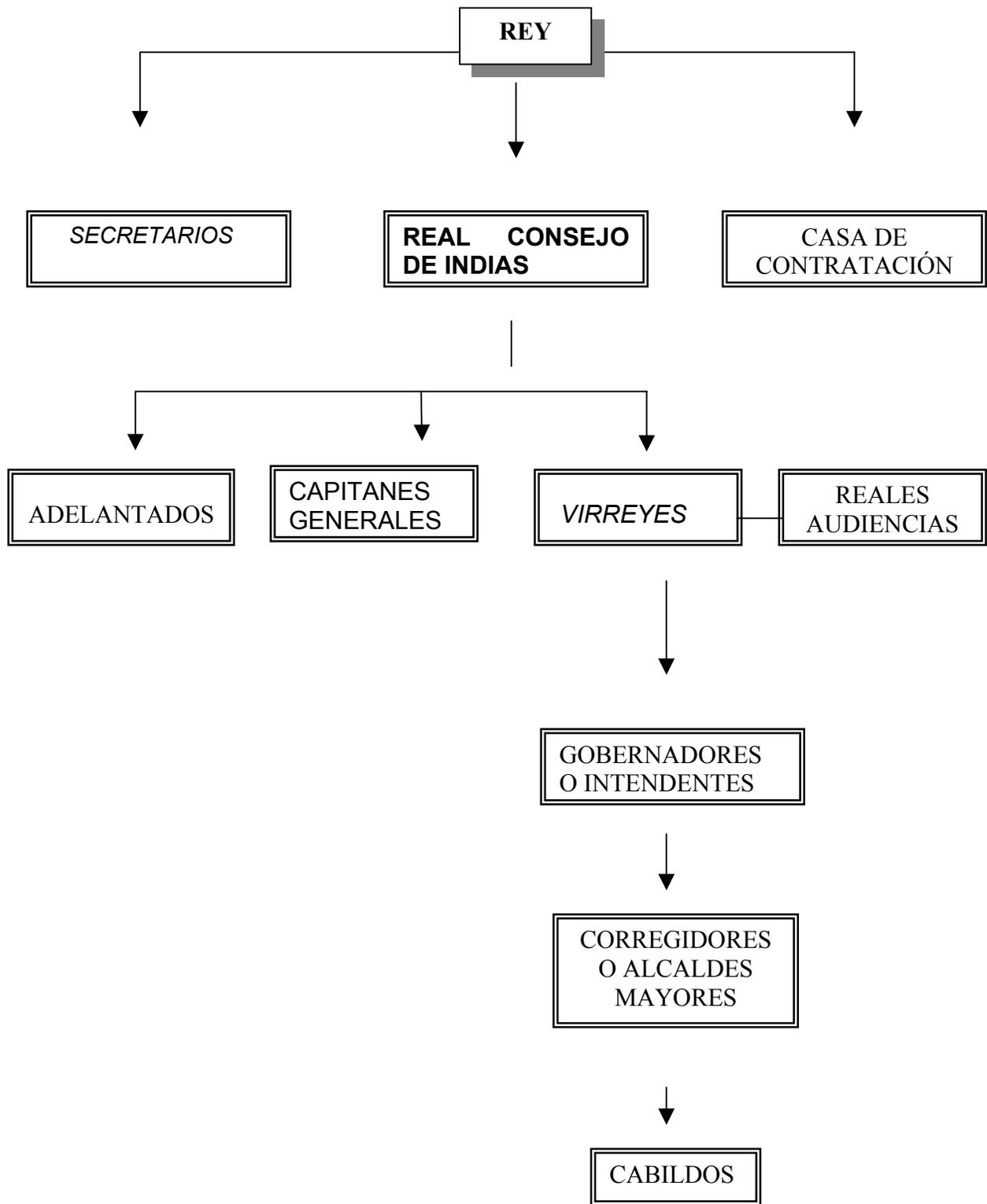
Sumario:

- II.I.- Autoridades encargadas de los Reynos de las Indias.
- II.II.- Parte secreta del Juicio de Residencia.
- II.III.- Parte pública del Juicio de Residencia, a través de demandas y quejas presentadas por los ciudadanos.
- II.IV.- El Juez de residencia designado por el Rey o el Consejo de Indias.
- II.V.- El lugar de la tramitación del Juicio de Residencia.
- II.VI.- Las partes en el Juicio de Residencia.
- II.VII.- El plazo de la tramitación del Juicio de Residencia.
- II.VIII.- El procedimiento en el Juicio de Residencia.
- II.IX.- La sentencia en el Juicio de Residencia: Absolución o Condena.
- II.X.- La apelación en el Juicio de Residencia.
- II.XI.- Las penas en el Juicio de Residencia.

II.I.- Autoridades encargadas de los Reynos de las Indias.

Para estudiar el procedimiento de juicio de residencia en el Derecho Indiano, se debe establecer quiénes son las autoridades en la política indiana, qué función realizaba en sus respectivos cargos cómo funcionarios públicos, cuál era su competencia, qué asuntos les correspondía atender dependiendo su nivel jerárquico y en su caso qué relación tenían con el juicio de residencia; para una mejor explicación de las autoridades indianas, tomaremos el esquema realizado por el Dr. Marco Antonio Pérez De los Reyes, aunque no incluye la totalidad de las autoridades de las Indias, proporciona los integrantes más importantes para ser estudiados y analizar sus atribuciones y facultades, de la siguiente manera:¹⁰⁹

¹⁰⁹ Pérez De los Reyes, Marco Antonio, Op. Cit. (en nota 2) p. 43



Las autoridades radicadas en España, son:

El Rey: Era la máxima autoridad, como titular del Estado, concentraba una variedad de facultades. Era fuente de toda potestad y jurisdicción. Solo el rey era capaz de conferir dignidades y nombrar magistrados y oficiales que ejecutaban sus actos de autoridad, y administraba la más alta justicia.¹¹⁰

El Real, Universal y Supremo Consejo de Indias: Era un cuerpo colegiado que validaba los actos de gobierno en lo tocante a los asuntos de las Indias. El Consejo de Indias nació en 1519 como una sección particular del Consejo de Castilla, que había sido reorganizado en el siglo XV con las *Ordenanzas* de 1480. Participaban en el Consejo de Indias los miembros del de Castilla, y todas las resoluciones jurídicas quedaron en manos del castellano.¹¹¹ En 1524 Carlos I estableció este Consejo, posteriormente Felipe II en 1571 le otorgó sus ordenanzas y en 1636 Felipe IV las modificó. Entre las funciones que tenía el Real Consejo de Indias, se encontraba que, en su calidad de Tribunal Supremo, conocía de juicios penales muy graves, los que se determinaban por el delito en sí o por los sujetos activos y pasivos del mismo. En caso de asuntos del orden civil intervenía como última instancia para los de mayor cuantía, de la misma forma, entendía de visitas y residencias de los altos funcionarios, y determinaba la competencia entre autoridades civiles y religiosas.¹¹²

El Consejo estaba a su vez sujeto a visitas extraordinarias, a manera de auditorias, que siempre eran muy severas, como la realizada por Carlos I en 1542. Se llegaba así a castigar a los malos consejeros con destitución del cargo, destierro de la Corte y penas pecuniarias.¹¹³

Los relatores del Consejo de Indias, estaban encargados de preparar de su propia mano los memoriales de los pleitos, procesos, visitas y residencias; para tal efecto se regían por lo establecido en el Derecho Castellano.¹¹⁴ El escribano de cámara del Consejo de Indias estaba a cargo

¹¹⁰ Cruz Barney, Oscar. Op. Cit. (en nota 4) p. 280.

¹¹¹ Ernesto Schafer, El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austrias, Imp. Carmona, Sevilla, 1935, t. I, p. 37.

¹¹² Pérez De los Reyes, Marco Antonio, Op. Cit. (en nota 2) p. 50.

¹¹³ Id.

¹¹⁴ Rec. Ind., Lib. II, tít IX, ley 1.

de las visitas y residencias, así como de todos los pleitos y negocios de justicia.¹¹⁵

Con la llega de los monarcas de la casa de Borbón y la influencia del Derecho Francés que éstos tuvieron, en 1714 se creó la Secretaría Universal de Indias directamente dependiente del rey, por lo que el Consejo quedó reducido a sus funciones judiciales. Finalmente las Cortes de Cádiz terminaron de suprimirlo, al considerar que en las Indias debería llevarse a cabo la última instancia de cualquier procedimiento local o indiano, tanto civil como criminal. El Consejo de Indias finalmente desapareció durante el siglo XIX, en 1834.¹¹⁶

La casa de Contratación: Fue el primer órgano creado por la Corona con funciones específicas sobre las Indias, las cuales eran regular el comercio entre las Indias y España, por lo que actuaba como una aduana.¹¹⁷ Esta casa también operaba como un consulado, esto es, como un tribunal especial que conocía de los litigios planteados por los comerciantes en actos del comercio indiano. En 1701 se redujo notablemente la burocracia de la casa de Sevilla; se disminuyeron sus funciones jurisdiccionales. Más adelante, al irse consolidando el principio de libre comercio, se hizo inútil el trabajo de la casa, por lo que fue sustituida por una red de aduanas, encargadas específicamente de la recaudación tributaria, y el 18 de julio de 1790 fue errada definitivamente.¹¹⁸

Las autoridades radicadas en indias:

El virrey: Era el representante directo y personal del rey. Tal vez tenía las mismas facultades de éste en su territorio. El virrey ejercía las mismas funciones que el rey, salvo que éste le hubiera expresamente limitado algunas, lo que era raro. Por esa razón, para asuntos graves se les sugería que consultaran a la Corona y, en última instancia, a la Audiencia; a esto se le llamó acuerdo.¹¹⁹

¹¹⁵ Cruz Barney, Oscar, Op. Cit. (en nota 4) p. 285.

¹¹⁶ Ibidem, p. 290.

¹¹⁷ Pérez De los Reyes, Marco Antonio, Op. Cit. (en nota 2) pp. 51-52.

¹¹⁸ Ibíd. , p. 54.

¹¹⁹ Ibidem, p. 74

Algunos virreyes eran presidente de los más altos tribunales locales, es decir, las Audiencias. En consecuencia, presidían las sesiones públicas y privadas; nombraban a los Magistrados de las Salas y a otros funcionarios y empleados del ramo de la justicia. Se preocupaban de la agilización de la justicia y de los aranceles. Controlaban el régimen penitenciario, acudían a visitas a las cárceles, acompañado de los oidores.¹²⁰

A veces el virrey enviaba jueces al interior del país para investigar la conducta de los corregidores, y si se determinaba que había causa para demandarlos, así procedía ante la Audiencia respectiva.

El virrey conocía en primera instancia de asuntos de justicia respecto a los indígenas, si bien la Audiencia, los ayuntamientos indios y el Juzgado General de Indios también tenían jurisdicción al respecto. El virrey conocía de los delitos comunes cometidos por los miembros de la Audiencia. En caso de duda respecto al área de jurisdicción entre el virrey y la Audiencia, era aquél el que tomaba la decisión por seguir. Finalmente, el virrey podía perdonar algunos delitos comunes de poca gravedad e incluso indultar en casos más graves. Un ejemplo importante para esta investigación, fue el escandaloso marqués de Branciforte, por desgracia, el juicio de residencia no resultó efectivo en cuanto a evitar los abusos de los malos funcionarios.¹²¹

Presidentes gobernadores: los presidentes de la Audiencia estaban a la vez investidos de facultades de gobierno. En estos asuntos, los mismos presidentes tenían las mismas facultades que los gobernadores o que los virreyes, por lo que eran considerados también como Capitanes Generales.

Los gobernadores: su cargo era definitivo como el del oficial que tiene a su cuidado tareas de gobierno, los virreyes también podían ser considerados gobernadores generales. Estos gobernadores eran designados por el Real Consejo de Indias, quienes añadían a su cargo el título de capitanes generales, los que al iniciar su mandato debían presentar

¹²⁰ *Ibíd.* , p. 75.

¹²¹ *Ibidem*, p. 55

inventario de sus bienes y otorgar fianza para garantizar la honestidad con que procurarían desempeñarse.¹²²

Los gobernadores fungían como presidente de la Real Audiencia de su región, aunque la mayoría de ellos fuera militar. Debían procurar la honestidad de los funcionarios judiciales y administrar las cárceles.

Intendentes: con la Real Ordenanza de Intendentes de 1786 se formó el sistema de intendentes; es con éste suceso los intendentes sustituyeron a los gobernadores de provincia. Eran nombrados por el rey y su encargo no se limitaba en forma expresa en la duración en el cargo, sus funciones eran específicamente las de justicia.¹²³

Adelantados: este cargo se recibía por capitulaciones, para llevar a cabo una expedición de descubrimiento, conquista o colonización.

Capitanes generales: eran los gobernantes de una extensa región que se gobernaba en gran medida en forma independiente, pero sujeta a un virreinato próximo, en lo político, y en lo judicial de la Audiencia Real. En lo militar no quedaron controlados estos capitanes generales, sino que respondían de sus actos ante el rey.¹²⁴

Comandantes generales: ejercían el cargo en las llamadas *provincias internas* donde desempeñaban las funciones militares, administrativas y jurisdiccionales; por lo regular fueron creados por la lejanía de algunos lugares.

La Audiencia: El origen de la Real Audiencia es medieval (castellano).y su nombre proviene de *ver, escuchar*, en realidad *oír*. Desde el punto de vista jurídico significa atender una petición o expresión, fuera o no jurisdiccional. A partir del siglo XV se utilizó la palabra *Audiencia* para designar al mismo Tribunal y no a otros funcionarios que ejercían la justicia como los alcaldes, el rey, etcétera.¹²⁵

Las Audiencias se consideraban autoridades administrativas cuando ejercían funciones de gobernadores. Las Audiencias indianas, se les dotó de

¹²² *Ibíd.* , pp. 77-78.

¹²³ *Ibidem*, p. 79.

¹²⁴ *Ibíd.* , pp. 80-81.

grandes facultades para que sirvieran de límite al poder de gobernadores y de virreyes.¹²⁶

LA
INTEGRACIÓN
Y FUNCIONES
DE LA REAL
AUDIENCIA

Presidente: era el mismo virrey, si no era letrado, no debía intervenir en los juicios ni opinar, pero si firmar las sentencias.

Regente: este cargo comenzó a ejercerse en el siglo XVII, era una especie de primer ministro entre el Virrey y la Audiencia. Era designado por el rey a propuesta del Real Consejo de las Indias.

Oidores: eran jueces, gozaban de fuero y usaban vara de justicia, eran de ocho a doce miembros.

Alcaldes de Crimen: eran los encargados de la Sala de lo criminal, es decir, el lugar en donde se juzgaban los casos penales.

Fiscales: representaban al fisco y era el órgano acusador ya sea de oficio o coadyuvando con la parte acusadora.

Alguaciles Mayores: eran los ejecutores de las resoluciones de los oidores y de los virreyes.

Tenientes de Gran Canciller: eran los encargados del sello real, que servía para validar todas las actuaciones, porque el sello era la representación misma del rey.

Relatores: preparaban un resumen de los pleitos habidos antes del periodo probatorio y hacer otro antes del cierre de la instrucción. Hacían memoriales de los asuntos para los oidores.

Escribanos de Cámara: eran los secretarios que además daban autenticidad a las firmas asentadas en autos.

Solicitadores: eran los actuarios.

Abogado: debían ser titulados en derecho, con cuatro años de experiencia profesional y aprobar un examen para ejercer la abogacía en la Audiencia.

Tasadores: repartían los asuntos entre escribanos y relatores.

Receptores de penas de cámara, estrados y justicia: recibían las multas y las administraban.

Receptores ordinarios y extraordinarios: se encargaban del desahogo de pruebas cuando éste no se efectuaba ante los oidores.

Interpretes : actuaban en caso de pleitos con indígenas que no sabían castellano.

Porteros: cuidaban las puertas del Tribunal y llamaban a los individuos que fueran solicitados a una audiencia.

Del anterior cuadro sinóptico, se desprenden los integrantes de la Audiencia en la Nueva España, su función y estructura, lo cual proporciona a esta investigación un panorama amplio en cuanto a los servidores de la Audiencia.

La mayoría de los funcionarios públicos en las indias, antes de comenzar sus funciones debían dar fianza suficiente, previa a la toma de

¹²⁵ Ibidem, p. 85.

¹²⁶ Ibid., p. 81.

posesión del oficio o cargo, y como requisito indispensable para usufructuario, que garantice dicha residencia, como se indica a continuación:

*“... y mandamos que los Corregidores que fueren proveídos para la dicha ciudad de S. Francisco de Quito, antes que sean recibidos ni usen del oficio, den fianza abundas para las residencias que se les tomaren.”*¹²⁷

II.II.- Parte secreta del Juicio de Residencia.

Como señala el profesor Toribio Esquivel Obregón: “Había dos procedimientos para establecer la responsabilidad de los funcionarios: uno público, era la residencia..., el otro era la visita; éste era en secreto, no afectaba a un solo funcionario, sino a todos los comprendidos en la visita; ninguno de ellos en particular sabía si se le hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aun después de que se le encontraba culpable y se sentenciaba, no por el visitador, quién, formaba la sumaria, debería remitirla cerrada y sellada al Consejo, sino por éste.”¹²⁸ Pero sobre este punto, varios autores están en desacuerdo, ya que la visita solo era practicada para los miembros del Consejo de Indias, y la parte secreta del juicio de residencia, en principio se efectuaba en caso de denuncia grave, pero después fue de rigor someterse a este juicio una vez cesado en el cargo. Se aplicaba a todo funcionario y tenía por objeto conocer y resolver lo conducente en caso de haber cometido irregularidades o excesos en el desempeño de una función pública.¹²⁹

El juicio de residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento. Había una parte “secreta” en la que el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario residenciado. En esta se investigaba de oficio la conducta del residenciado.¹³⁰

Como lo indica la ley cuarta de recopilación de las leyes de las indias: *“las residencias de oficio, que se proveyeren por consulta de nuestro Consejo*

¹²⁷ Ibidem, p. 103.

¹²⁸ Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 302.

¹²⁹ Pérez De los Reyes, Marco Antonio, Op. Cit. (en nota 2) p. 118.

¹³⁰ Cruz Barney, Oscar, Op. Cit., (en nota 4) p. 444

*de Indias, se tomen por la Comisión, y orden, y juez, que fuere nombrado por el Presidente, y vengan al Consejo, guardando la forma contenida.”*¹³¹

Uno de los principales fundamentos de la residencia era su carácter inquisitivo y oficial, en la Nueva España se introdujo la práctica de abrir residencia solamente cuando es a pedimento de parte, contra cuya práctica se expidió la Cédula de 28 de junio de 1568 en el Escorial, mandando:

*“Que cada y cuando se ovieren de proveer los dichos corregimiento y alcaldías mayores, deis orden que se tome residencia a aquellos, en cuyo lugar se provayeren y nombraren de nuevo al tiempo que lo fueren, para que las partes que ovieren querellas ayan y alcancen justicia.”*¹³²

Existe una instrucción antigua de Madrid, del 12 de Julio de 1530, para tomar las residencias a las justicias y ministros,¹³³ en la cual, se dice como se debe hacer una residencia, y los puntos fundamentales de la misma, y la remisión a lo ya establecido. Se ordena la inmediata residencia de todos aquellos que no la hubieren tenido para desagraviar a los naturales que hubieren sufrido alguna merma o agravios en sus personas y en su hacienda.¹³⁴ Algo que también acompañaba a todas las provisiones y cédulas reales, era la obligación de remitir constantes informes sobre la marcha de las residencias, con relación incluso detallada de las diversas causas, esto obedece de cerciorarse sobre la marcha de los asuntos de gobierno en Ultramar; pero también, se debe a la preocupación y, casi obsesión, de vigilar los intereses hacendaríos del Estado, así como su estabilidad.

En el procedimiento de juicio de residencia, en su parte secreta, se encuentra que los proveídos por el rey no se les tome residencia antes de haber cumplido con sus oficios.¹³⁵ Esta facultad, que otorgaba el rey a los que son nombrado por él mismo, tiene como finalidad, dar confianza al servidor público en las primeras actuaciones como tal.

¹³¹ Recopilación de las Leyes de las Indias, 1681, Op. Cit. (en nota 34) p. 181.

¹³² Cruz Barney, Oscar, Op. Cit., (en nota 4) p. 104.

¹³³ Ibidem, p. 102.

¹³⁴ Ibid. , p. 104.

¹³⁵ Rec. Ind., Lib. V, tit. XV, ley 19, p. 183.

II.III.- Parte pública del Juicio de Residencia, a través de demandas y quejas presentada por los ciudadanos.

El juicio de residencia se solventaba, a través de una parte pública, comprendía un minucioso y complejo procedimiento. Por lo tanto, cualquier particular que se considerase agraviado podía promover demandas y quejas para la satisfacción de sus agravios. Como ejemplo de este procedimiento público del juicio de residencia, está el caso de Hernán Cortés cuando fue residenciado por Ponce de León.

En ésta parte, se recibían las demandas de los particulares que se consideraban agraviados por la conducta de los funcionarios públicos.¹³⁶

Como ejemplo de la residencia en su sentido público, destaca en la ley trece de la recopilación, que para dar satisfacción a los indios de las vejaciones y agravios que reciben de algunas autoridades indianas, se les debe tomar residencia por un juez de toda confianza que deberá proceder de manera breve y sumariamente en desagravio de los indios.¹³⁷

En el procedimiento público del juicio de residencia, los particulares pueden querellare con el Gobernador, siempre y cuando exhiban fianza y sea muy importante saber la verdad, como lo dispone la ley vigésima de la recopilación de las leyes de indias.¹³⁸

El Consejo conocía de las residencias que se formaban contra virreyes, oidores y altos funcionarios coloniales, los cuales siempre eran sometidos a ella al terminar el plazo de su encargo; pero los oidores, como eran de por vida, daban residencia cuando eran movidos de un lugar a otro, o ascendían a puestos más altos.¹³⁹

II.IV.- El Juez de residencia designado por el Rey o el Consejo de Indias.

Los jueces de residencia podían ser nombrados por el Rey o por el Consejo de Indias, siempre eran jueces *ad hoc*, es decir, nombrados para

¹³⁶ Cruz Barney, Oscar, Op. Cit., (en nota 4) p. 444.

¹³⁷ Rec. Ind., Lib. V, tit. XV, ley 13, p. 182.

¹³⁸ Rec. Ind., Lib. V, tit. XV, ley 20, p. 183-vuelta.

ese efecto.¹⁴⁰ El juicio de residencia se lleva a cabo ante un juez especial, designado por el presidente del Consejo de Indias, cuando el oficio era de provisión real, o por los virreyes, presidentes o gobernadores, cuando el oficio era provisto por estos funcionarios criollos. Los jueces en cuestión fueron designados ad hoc por la persona o el consejo que había hecho el nombramiento del ex funcionario por investigar.¹⁴¹ Asimismo, el presidente podía nombrar juez de residencia, de acuerdo a lo indicado en la ley cuarta de la Recopilación de las Leyes de Indias.¹⁴²

II.V.- El lugar de la tramitación del Juicio de Residencia.

El juicio de residencia, se denomina así porque la persona a la que se le aplicaba debía quedar arraigada en alguna ciudad cercana a México mientras se decidía su situación jurídica. En el caso de la Nueva España, casi siempre fueron las ciudades de Tulancingo y de Texcoco las preferidas para residenciar a los funcionarios, especialmente a los virreyes.¹⁴³

Este juicio se tramitaba en el lugar donde el residenciado había desempeñado su oficio, quedando éste arraigado. Excepcionalmente se autorizó a algunos altos funcionarios a que fueran representados por procuradores cuando debían trasladarse a otras regiones. También, debido a la reforma que fueron realizadas en el periodo de los reyes Borbones, en la cual permitían que los residenciados se trasladaran a otros lugares y dejaren representantes que respondieran en su lugar.

La ley vigésima séptima de la recopilación, ordenaba que los residenciados den sus residencias en la Ciudad, Villa o lugar principal de la provincia donde hubiere ejercido sus oficios, y que no sean apremiados a que las den en otra parte.¹⁴⁴

¹³⁹ Esquivel Obregón, Toribio, Op. Cit. (en nota 125) p. 302.

¹⁴⁰ Pérez De los Reyes, Marco Antonio, Op. Cit., (en nota 2) p. 119.

¹⁴¹ Margadant S., Guillermo F., Introducción a la Historia del Derecho mexicano, editorial Esfinge, Décimo Sexta edición, México, 1999, p. 75.

¹⁴² Recopilación de las Leyes de las Indias, 1681, Op. Cit. (en nota 34) p. 181.

¹⁴³ Pérez De los Reyes, Marco Antonio, Op. Cit. (en nota 2) p. 118.

¹⁴⁴ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 27, p. 184

II.VI.- Las partes en el Juicio de Residencia.

En primer lugar esta el juez de residencia, quien como ya se indicó, puede ser nombrado por el Rey o Consejo de Indias, entre otras autoridades. Pero también, era el caso que los propios Gobernadores y Capitán General, tomaban residencia a su antecesor en propiedad, como lo dispone la ley séptima de la recopilación de las leyes de Indas.¹⁴⁵

Asimismo, la ley novena indica que los Gobernadores de un lugar determinado, deben tomar residencia a sus antecesores.¹⁴⁶ Al igual que un Ministro de la Audiencia, tendrá que efectuar la residencia a los correos mayores y personas que ejerzan estos oficios, de acuerdo a lo establecido en la ley décima de la recopilación.¹⁴⁷

El juicio comprendía no sólo al residenciado principal, sino también, a los otros funcionarios subalternos que hubiesen desempeñado cargo durante el gobierno del primero. Se podía aplicar este juicio a funcionarios civiles, militares y eclesiásticos. Los presidentes, corregidores, oidores, alcaldes del crimen, alcaldes mayores, fiscales y ministros deben dar residencia antes de pasar a otro Audiencia, y si por alguna causa no podían estar presentes, están obligados a dejar poder a persona que los defienda y responda por ellos con fianza y, pagar juzgado y sentenciado en la residencia, como lo dispone la ley tercera.¹⁴⁸

Estaban sujetos a juicio de residencia, además de virreyes, corregidores y alcaldes mayores, los fabricantes de naos en Filipinas que hubieran tenido Hacienda Real, correos mayores, visitadores de indios, jueces repartidores de obraje y grana, oficiales de la Real Hacienda, alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, oficiales de los Consejos y a todos los demás que hubieren administrado justicia en cosas publicas.¹⁴⁹

En la ley décima cuarta, se ordena a los Virreyes y Presidentes que hagan tomar residencia a los tasadores de tributos de Indios, a los Jueces,

¹⁴⁵ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 7, p. 181 vuelta.

¹⁴⁶ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 9, p. 181 vuelta.

¹⁴⁷ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 10, p. 181 vuelta.

¹⁴⁸ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 3, p. 181.

¹⁴⁹ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, leyes 7,8,10,12,13,14,15 y 16.

Oficiales encargados de la administración de justicia y hacienda real; asimismo, también a los alcaldes, ensayadores, fundidores, marcadores y oficiales de las Casas de Moneda.¹⁵⁰

Era un juicio y cualquier persona podía formularles cargos, con base en el interés jurídico público.¹⁵¹ Es importante destacar que solía analizar, no sólo el desempeño del enjuiciado en su oficio, sino también su vida privada y su moralidad.

Los jueces de la Acordada quedaban exentos del juicio, de residencia, ya que ésta, era una revisión oficial de la conducta del individuo en funciones a que eran sometidos todos los demás oficiales y que incluía al mismo virrey.¹⁵²

Los virreyes o presidentes debían nombrar oidor para tomarle residencia a los regidores, los cuales en el año pasado hubieran sido fieles ejecutores, de acuerdo a la ley décima primera de la recopilación.¹⁵³ También, los virreyes y presidentes gobernadores hagan tomar residencia a los visitadores de indios.¹⁵⁴

Si se trataba de los corregidores, generalmente eran residenciados por su sucesor.¹⁵⁵ Los gobernadores y demás ministros que sus oficios fueran perpetuos, también se les debían tomar residencia cada cinco años, de acuerdo a lo estipulado en la ley quinta de la recopilación.¹⁵⁶

Los funcionarios municipales estaban sujetos al juicio de residencia,¹⁵⁷ los cuales eran: alcaldes, regidores, alguacil mayor, procurador general, tesorero, alguaciles, ejecutores, jurados, mayordomo, escribano del concejo, escribanos públicos, pregonero mayor, corredor de lonja, porteros, oficiales propietarios y alcalde ordinario.¹⁵⁸

¹⁵⁰ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 14, p. 182 vuelta.

¹⁵¹ Pérez De los Reyes, Marco Antonio, Op. Cit., (en nota 2) p. 118.

¹⁵² MacLachlan, Colín M., La justicia criminal del siglo XVIII en México, Un estudio sobre el Tribunal de la Acordada, editorial Sepsetentas, México, 1976, p. 145.

¹⁵³ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 11.

¹⁵⁴ Ibidem, ley 12.

¹⁵⁵ Cruz Barney, Oscar, Op. Cit., (en nota 4) p. 364.

¹⁵⁶ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 5, Op. Cit., p. 181 vuelta.

¹⁵⁷ Pérez De los Reyes, Marco Antonio, Op. Cit., (en nota 2) p. 124.

¹⁵⁸ Rec. Ind., Lib. IV, tít. VII, ley 2

El juicio de residencia se aplica absolutamente a todas las autoridades, salvo casos excepcionales.

En cuanto al principio de generalidad de la residencia, o que obligaba absolutamente a todas las autoridades, pueden verse las siguientes cédulas:

- a) *Respecto de los oficiales de hacienda, cédula de 2 de Junio de 1559,*¹⁵⁹
- b) *Respecto de los gobernadores y corregidores, cédula de 9 de septiembre de 1559 en Valladolid;*¹⁶⁰
- c) *Respecto de los alcaldes ordinarios, regidores y escribanos, cédula de Audiencia de la Nueva España, Valladolid, 30 de Abril de 1556,*¹⁶¹
- d) *Respecto de los fieles sesmeros, escribanos y otros oficiales del consejo, se remite a la Ley XIV, Libro III, Título Séptimo de las Leyes de Recopilaciones,*¹⁶²
- e) *Respecto de los alcaldes de la hermandad y alcaldes de mesta, se remite igualmente a la Ley II, Título Séptimo, Libro III de la Recopilación,*¹⁶³
- f) *Respecto de los alguaciles mayores, cédula de 19 de Marzo de 1581,*¹⁶⁴
- g) *Respecto de los alcaldes y oficiales de las casas de la moneda, ordenanza de 1563,*¹⁶⁵
- h) *De la residencia no escapa ningún oficial real, ni el general de la flota de la Nueva España, ni su almirante, ministros y oficiales, comisión al Doctor Arias, juez de la contratación de Sevilla, de 14 de septiembre de 1591.*¹⁶⁶

¹⁵⁹ Ibidem, p. 105.

¹⁶⁰ Ibid. , p. 103. Así como la Provisión de 3 de febrero de 1559, en Madrid.

¹⁶¹ Ibidem, p. 106.

¹⁶² Id.

¹⁶³ Ibidem, p. 107.

¹⁶⁴ Id.

¹⁶⁵ Ibidem, p. 108.

¹⁶⁶ Ibid. , pp. 93-94.

II.VII.- El plazo de la tramitación del Juicio de Residencia.

El plazo en el que se tenía que desarrollar el juicio de residencia era de 60 a 120 días.¹⁶⁷ En la ley XXIX de la recopilación, el término para tomar residencia a los presidentes, oidores, alcaldes, fiscales, gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, alguaciles mayores, tenientes y ministros eran de sesenta días normalmente, contados desde la publicación de los edictos, en este término se tramita y se acababa, pero si interpusieran alguna demanda publica, el término empieza a correr sesenta días, contados desde la presentación de la demanda, en este término se tenía que terminar y resolver el juicio, al igual que notificarle la sentencia definitiva; salvo en las residencias a virreyes, que no tenían un límite prefijado hasta la real cédula de 18 de diciembre de 1667 de Carlos II, en que se fijó un término de seis meses para que los jueces de residencia emitieran su resolución.¹⁶⁸ En la ley primera, el término es de seis meses, el cual empezaba a correr desde el día que se publicaren los edictos, término justo para concluir el juicio y satisfacer la causa pública, si presentaban demandas públicas dentro del término de seis meses se interpusieran, se ordena que desde el día de la presentación al de la pronunciación y notificación de la sentencia definitiva no haya más de seis meses. Si había indicios graves el juicio era sumario; de cualquier modo, en seis meses debía quedar sustanciado el expediente para remitirlo al Real y Supremo Consejo de Indias a efecto de dictar sentencia.¹⁶⁹ De estas dos leyes, se desprende un elemento esencial para que empiece a correr el término de los sesenta días o seis meses, en la Ley XVIII, en la que se indica que las publicaciones de las residencias se deben realizar, a través de edictos, para que se enteren los indios, y puedan pedir justicia de sus agravios con entera libertad.

El principio de la publicidad, del *pregón* por villas y lugares, también, se estipula en la cédula del año 1556, dirigida a la Audiencia de la Nueva España:

¹⁶⁷ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 29.

¹⁶⁸ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 1.

¹⁶⁹ Pérez De los Reyes, Marco Antonio, Op. Cit. (en nota 2) pp. 118-119.

*“... de manera que de aquí adelante cuando se oviere de tomar residencia, a las personas que han usado y servido cargos de justicia en esa dicha Nueva España hiciessedes divulgar, y notificar a los individuos naturales della... para que puedan pedir justicia de sus agravios y que tengan para ello entera libertad.”*¹⁷⁰

El momento de tomar la residencia fue variado: en cédula de 1582, se ordena que todas las sentencias y pleitos que se suscitaren con motivo de una residencia se finalicen dentro de los sesenta días a contar de la fecha de la interposición de la demanda o querrela; en otra de 1594 (Madrid 21 de enero), se ordena que de aquí en adelante se tome residencia de cinco en cinco años a sus Gobernadores que en nuestro distrito (Nuevo Reino de Granada), tuvieren los cargos por más tiempo, que el ordinario de seis años, que es el que comúnmente se señale a los que se van proveyendo.¹⁷¹ Pero, este plazo será de dos años para los corregidores, nombrados por el Virrey, que es el plazo que dura su mandato, el cual podrá ser prorrogado, previa la correspondiente residencia.¹⁷²

Respecto de los fieles ejecutores, después de que se les tomaba residencia tan a menudo que podría resultar mucha ocupación a los dichos oidores, se ordena que se haga una vez cada año, en el tiempo que le dé la Audiencia; en fin, en cualquier tiempo, respecto de aquellos que no la hubiesen dado.

II.VIII.- El procedimiento en el Juicio de Residencia.

El juicio comenzaba con un anuncio hecho por el juez a través de edictos, los cuales eran publicados en todo el territorio sometido a la jurisdicción del funcionario enjuiciado. En dichos edictos se invitaba a la población (españoles e indios) a presentar demandas contra el residenciado y sus auxiliares, dentro de un plazo determinado. Se procedía después a la investigación. Con base en ella, el juez actuando de oficio (parte secreta), solicitaba informes a los organismos oficiales, revisaba documentación

¹⁷⁰ Ibidem, p. 111.

¹⁷¹ Ibid. , p. 112. (Lisboa, 31 de agosto de 1582).

¹⁷² Ibidem, Cédula al virrey de la Nueva España. Toledo, 4 de septiembre de 1570. p. 106.

pública, examinaba testigos y recibía denuncias anónimas. La prueba testimonial era considerada de gran importancia. El juez debía elegir testigos probos y desapasionados y someterlos a un interrogatorio previamente preparado que seguía los modelos tradicionales, así como las ordenes reales recibidas para el caso. Si la jurisdicción territorial del residenciado era muy extensa, el juez debía enviar comisionados a las ciudades y villas más lejanas para obtener la información que faltaba. En esta misma fase del procedimiento destinada a la investigación, el juez daba entrada a las querellas de los agraviados (parte pública) quienes debían prestar fianza que perdían en caso de no poder probar sus dichos. Se pretendía así evitar falsas acusaciones derivadas de rencillas o envidias personales.

Recabada la información, el juez formulaba los cargos concretos, si los había, y le daba traslado al residenciado para que éste elaborase el pliego de defensa. Por último, y teniendo en cuenta la defensa, el juez dictaba sentencia, absolutoria o condenatoria. En el segundo caso, con base en la falta cometida y el criterio del juzgador, se imponía la pena. El sentenciado podía apelar ante el Conejo de Indias si ocupaba un oficio de provisión real o ante la Audiencia en los demás casos. La sentencia definitiva cerraba el caso y no se podía volver, en un posterior juicio de residencia, contra los actos punibles cometidos por el funcionario absuelto o sentenciado correspondiente al periodo ya enjuiciado.¹⁷³

Para tener mayor conocimiento del procedimiento de residencia, los jueces de residencia tenían la obligación de averiguar los buenos y malos procedimientos de los residenciados, para que los buenos sean premiados y castigados los malos, ya que todo depende de las averiguaciones que se realizaban y de las pruebas que se aportaban en especial de la testimonial, tal prueba tenía mucha importancia en el juicio de residencia, la misma fue sumamente utilizada para llegar a la verdad de los hechos con testigos

¹⁷³ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo V, I-J, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, Págs. 228-230.

singulares, en tales condiciones el juez de residencia debía actuar con prudencia, sagacidad y serenidad.¹⁷⁴

La única limitante que tenían los jueces de residencia y las Audiencias para conocer el actuar de los funcionarios públicos, consistía en que se abstendrían de conocer en las residencias la materia de las cuentas de hacienda o juicios de cuentas, ya que estos asuntos debían ser remitidos al Tribunal de Cuentas; solo debían conocer de los asuntos de lo criminal, culpas y cargos que resultaren contra los residenciados, de acuerdo a lo que se dispone en la ley trigésima cuarta de la recopilación.¹⁷⁵

II.IX.- La sentencia en el Juicio de Residencia: Absolución o Condena.

El Real y Supremo Consejo de Indias dictaba la sentencia en ciertos asuntos, teniendo en cuenta la defensa, pero en algunos casos también el juez dictaba sentencia, en otros juicios de residencia; sólo había dos sentidos de la sentencia ya sea absolutoria o condenatoria.

La ley décima séptima en su parte final, dispone que al terminar el procedimiento, se remitirá todo lo escrito del expediente al Consejo de Indias para que en él se vea, sentencie y determine en forma de visita.¹⁷⁶

Los jueces de residencia de Virreyes, Gobernadores, Corregidores, Alcaldes mayores, no podían ejecutar las sentencias, que en estas causas pronunciaren, cuando alguna de las partes hubiera apelado en tiempo y forma ante el Consejo o la Audiencia.¹⁷⁷

Las sentencias definitivas pronunciadas en residencia sobre cohecho, baratería o cosas mal llevadas contra los Gobernadores y sus Oficiales, en la cual, la condena no exceda de veinte mil maravedíes, sean ejecutados en las personas o bienes de los culpados y si excediera de esa cantidad la haya de depositar.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 32, p. 184 vuelta.

¹⁷⁵ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 32, p. 185.

¹⁷⁶ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 17, p. 183.

¹⁷⁷ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 38, Op. Cit., p. 185 vuelta.

¹⁷⁸ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 40, Op. Cit., pp. 185 vuelta-186.

Por ultimo, para agotar este apartado de las sentencias pronunciadas por el Consejo en juicio de residencia, no hay suplicación, sino en casos de privación o pena corporal. Una sentencia podía ser impugnada por nulidad, por restitución *in integrum*, por apelación, por súplica, por segunda súplica y por injusticia notoria.¹⁷⁹ La súplica es otra manera de corregir los agravios que una sentencia podía causar a alguna de las partes en un litigio, debía interponerse ante un tribunal superior, al que había sentenciado, la súplica se hacía valer ante el mismo sentenciador. La doctrina era que las órdenes del rey, no podía apelarse porque no había tribunal más alto, y que los tribunales de justicia de cuyas decisiones no se deba apelación representaban al rey. La súplica no es admisible en visitas de escribanos, residencias de alcaldes, tesoreros y receptores de alcabalas, visitas practicadas por los mismos del Consejo.

El recurso de súplica debía de interponerse dentro de diez días de notificada la sentencia tratándose de la definitiva, y de cinco si se trataba de interlocutorias que tuviera fuerza de definitiva; había de interponerse por escrito, expresando los agravios, y pudiendo la parte alegar y probar lo que no hizo en anteriores instancias.¹⁸⁰

II.X.- La apelación en el Juicio de Residencia.

El sentenciado podía interponer la apelación ante el Consejo de Indias si ocupaba un oficio de provisión real o ante la Audiencia en los demás casos. Se podía apelar, según el caso ante el Consejo o ante la Corona.¹⁸¹

Cuando la residencia se hacía sobre oficios de provisión real, se debía apelarse ante el Consejo de Indias; las residencias de oficio de provisión por autoridad indiana se veían en segunda instancia por las Audiencias. Sin embargo, en algunos casos de residencia de corregidores y alcaldes mayores de provisión real, las decisiones fueron revisadas por las

¹⁷⁹ Obregón, T. Esquivel, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 841.

¹⁸⁰ Ibidem, pp. 851-852.

¹⁸¹ Pérez De los Reyes, Marco Antonio, Historia del Derecho mexicano, volumen 2, editorial Oxford, México, 2003, pp. 118-119.

Audiencias, práctica legalizada a partir de 1769.¹⁸² Asimismo, las apelaciones de las demandas públicas presentadas en el juicio de residencia se tramitaban ante las Audiencias de distrito como lo señala la última parte de la ley cuarta de la recopilación.¹⁸³

También, dispone la ley décima sexta que las apelaciones las debe conocer el Consejo de Indias, cuando la residencia se practique a los jueces de registros de las Islas de Canaria, escribanos, ministros y oficiales.¹⁸⁴

Las apelaciones que van a la Audiencia de la Española, son las consistentes en las demandas puestas en residencia a los Gobernadores de Venezuela y sus tenientes, siendo la cuantía hasta mil ducados, pero si excedieren de esta cantidad, la apelación la conoce el Consejo de Indias.¹⁸⁵

También, las demandas puestas en residencia a los gobernadores, capitanes generales, presidentes, oidores, ministros y fiscales de la Audiencia de Manila, las apelaciones que se suscitaban en estos asuntos, se tramitaban en aquella Audiencia, si no excedía de mil pesos corrientes.¹⁸⁶

Sólo había dos lugares que resolvían las apelaciones interpuestas en el juicio de residencia, los cuales son el Consejo o las Audiencias, en los casos que les tocara las apelaciones y conocimiento de la segunda instancia, si no fueren en las cantidades que por derecho están dispuestas.¹⁸⁷

II.XI.- Las penas en el Juicio de Residencia.

Las penas aplicables eran multa, inhabilitación temporal o permanente, traslado a España o destierro.¹⁸⁸ Con base en la falta cometida y al criterio del juzgador, se imponía la pena. Las más frecuentes fueron: multa, inhabilitación temporal o perpetua para el ejercicio de un oficio, traslado y destierro. Las penas pecuniarias eran transmisibles a los herederos en la medida de su enriquecimiento.

¹⁸² Cruz Barney, Oscar, Op. Cit., p. 445.

¹⁸³ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 4, Op. Cit., p. 181.

¹⁸⁴ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 4, Op. Cit., p. 182 vuelta.

¹⁸⁵ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 37, Op. Cit., p. 185 vuelta.

¹⁸⁶ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 38, Op. Cit., p. 185 vuelta.

¹⁸⁷ Rec. Ind., Lib. V, tít. XV, ley 39, Op. Cit., p. 185 vuelta.

¹⁸⁸ *Ibidem*, Cédula al virrey de la Nueva España. Toledo, 4 de septiembre de 1570. p. 119.

La ley trigésima sexta de la recopilación, dispone que los Corregidores y Alcaldes Mayores de las Indias, si fueran encontrados culpables son condenados a perpetua privación de oficio y desterrados por seis años a la guerra de Chile, lo cual se ejecuta sin remisión ni dispensa alguna. También, se procedía la ejecución en contra de sus bienes y no hallándolos se procedía en contra de los fiadores y Oficiales Reales que hubieren recibido las fianzas, obligándolos a todos a que paguen el alcance.¹⁸⁹

Aunque no es considerada como una pena, por las implicaciones pecuniarias que trae consigo, se puede considerar como tal para los culpables, consistente en pagar los salarios a los Jueces de Residencia, pero en el caso de que no hubiera culpables, estos salarios eran cargados a los gastos de justicia de la Audiencia de donde salieron y si no hubiera se les pagaba de las penas de Cámara.¹⁹⁰ En este mismo sentido, los escribanos que acompañan a los corregidores a actuar en las residencias, se les debía pagar sus salarios a costa del culpable y gastos de justicia, pero no debían tocar la Real Hacienda.

La ley cuadragésima novena ordenaba que en las penas, éstas debían pasar en su caso en contra de sus herederos y fiadores del culpable sin excepción de persona, por lo tocante a la pena pecuniaria, que se les impusiere por ellos, aunque sean muertos al tiempo de la pronunciación de la sentencia el(sic) culpable.¹⁹¹

¹⁸⁹ Rec. Ind., Lib. V, tit. XV, ley 36, p. 185-vuelta.

¹⁹⁰ Rec. Ind., Lib. V, tit. XV, ley 42, Op. Cit., p. 186

¹⁹¹ Rec. Ind., Lib. V, tit. XV, ley 49, Op. Cit., pp. 187-188.

CAPITULO III

La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Positivo Mexicano.

Sumario:

III.I.- La responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto.

III.II.- La responsabilidad de los servidores públicos establecida en los Tratados Internacionales que los Estados Unidos Mexicanos hayan suscrito.

III.III.- La responsabilidad de los servidores públicos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus disposiciones vigentes.

III.IV.- La responsabilidad de los servidores públicos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

III.V.- La responsabilidad de los servidores públicos establecida en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

III.VI.- La responsabilidad de los servidores públicos establecida en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

III.VII.- La responsabilidad de los servidores públicos establecida en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

III.VIII.- Acuerdos y Circulares relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos.

III.I.- La responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto.

La responsabilidad de los servidores públicos, parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para establecer el alcance de su contenido; en este capítulo se analizan cada uno de los artículos que integran el título cuarto constitucional, para encontrar la obligación de rendir cuentas:

TITULO CUARTO

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 108. - Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas 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 mismos 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.¹⁹²

El artículo 108 constitucional, establece la denominación de servidores públicos, los cuales son de elección popular, miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.

En este artículo constitucional, el segundo párrafo, indica que el Presidente de la Republica sólo puede ser acusado por: traición a la Patria y delitos graves del orden común, pero de juicio político no hay la menor mención, ya que el Presidente de la Republica no es sujeto de este juicio.

Asimismo, el propio artículo 108 constitucional, indica que los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los

¹⁹² Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, así como también, por el manejo indebido de recurso federales. Los Estados en sus respectivas constituciones, precisarán el carácter de servidor público, los cuales desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y municipios.

En el artículo 108, se desprende que no existe obligación alguna de los servidores públicos para la **rendición de cuentas**, a través de un procedimiento similar al utilizado en el juicio de residencia de la época indiana, simplemente indica quienes son los servidores públicos federales y locales sometidos a diversas responsabilidades, y también indica en que casos es procedente la responsabilidad para el Presidente de la Republica.

El artículo 108 constitucional, se limita únicamente a señalar que todos los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por otra parte el artículo 109 constitucional, establece lo siguiente:

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

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

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

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

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.¹⁹³

El artículo 109 constitucional, parte de la expedición de leyes de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados, que deberán referirse a las responsabilidades políticas y administrativas, puesto que la responsabilidad penal y civil se debe remitir a su respectivo código.

La responsabilidad política, es en la que incurren los servidores públicos por actos u omisiones, en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, lo que se denomina juicio político. No es procedente el juicio político por la mera expresión de ideas. Esta responsabilidad es la única que puede atender la Cámara, cuando sean servidores públicos propios, ya que la responsabilidad penal, estaría a cargo del Ministerio Público y es perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

Por otro lado, la responsabilidad administrativa estaría a cargo de la Secretaría de la Función Pública, en el caso del Poder Ejecutivo Federal, la responsabilidad administrativa se refiere aquella en la que incurren los servidores públicos por los actos u omisiones en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Los procedimientos administrativos para aplicar sanciones se desarrollan de forma autónoma, ya que no se debe imponer dos veces una

¹⁹³ Artículo 109, Ibidem.

sanción por una conducta de la misma naturaleza, en este caso, primero se aplica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y después la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que cada una determine los procedimientos administrativos y la forma de sancionar a los servidores públicos responsables.

Este mismo artículo, hace referencia a la forma de sancionar el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, establecido en el artículo 22 de la Constitución y en las leyes penales.

Se mantiene la acción popular o ciudadana, en la que se pueden presentar denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sobre las conductas a que se refiere el artículo 109 constitucional, las cuales son muy pocas, debido a que los medios de prueba los tiene la propia autoridad y en caso de no proceder la denuncia o queja, se podría acusar al ciudadano de difamación.

El artículo 109 constitucional, no contribuye a la obligación de someter a los servidores públicos a la **rendición de cuentas**, sólo establece los diferentes tipos de responsabilidades que existen en el Derecho Positivo mexicano.

Por otra parte, el artículo 110 constitucional, indica lo siguiente:

Artículo 110. - Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación Estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de

los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.¹⁹⁴

Este artículo, indica que servidores públicos son sujetos al juicio político, son los indicados en el primero y segundo párrafo del artículo 110 constitucional. Los servidores públicos indicados en el segundo párrafo del artículo 110 constitucional, sólo pueden ser sometidos al juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como al manejo indebido de fondos y recursos federales, pero las resoluciones tendrán el carácter de declarativas y se comunicarán a las Legislaturas locales para que procedan como corresponda, de acuerdo a sus respectivas constituciones.

Asimismo, se determinan las sanciones que deberán imponerse a los servidores públicos que resultan culpables en el juicio político las cuales son: la destitución e inhabilitación.

También en este artículo, se establece el procedimiento a seguir en el juicio político, el cual es el siguiente: La Cámara de Diputados, previa

¹⁹⁴ Artículo 110, Ibíd.

declaración por mayoría de votos de los presentes y substanciando el procedimiento respectivo, incluyendo la audiencia del acusado, deberá hacer la acusación ante el Senado, que se erigirá en Jurado de Sentencia, y por votación de las dos terceras partes de los presentes, previa la práctica de las diligencias convenientes y oír al acusado, impondrá la sanción que corresponda. Las resoluciones y declaraciones de las Cámaras son inatacables.

Al igual que los anteriores artículos, éste no contribuye a la obligación de someter a los servidores públicos a la **rendición de cuentas**, sólo indica quienes pueden ser sometidos al juicio político, las sanciones y el procedimiento a seguir.

Por otra parte, se transcribe el artículo 111 constitucional:

Artículo 111. - Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los

Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámara de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.¹⁹⁵

El artículo 111 constitucional, indica qué servidores públicos quedan sujetos a juicio de desafuero o declaración de procedencia, estos servidores son los indicados en el artículo 110 constitucional. Cuando es procedente el desafuero o la declaración de procedencia quedan a disposición de la autoridad competente para ser juzgados ante los tribunales previamente establecidos, por los delitos cometidos como servidor público. Los servidores públicos de las entidades federativas que son sometido a la declaración de procedencia, la determinación tomada por la Cámara solo tendrán efectos declarativos, para ser comunicados ante las legislaturas locales para que procedan como corresponda.

Como lo indica don Felipe Tena Ramírez: “Tratándose de los delitos comunes, la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a

¹⁹⁵ Artículo 111, Ibidem.

cabo o no el acto indispensable para que él acusado queda merced de la potestad judicial común, el acto consiste en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero. El acto de la Cámara si ésta resuelve en sentido afirmativo, no es por tanto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario.”¹⁹⁶

Por lo que hace a la declaración de procedencia, es necesario hablar de René Bejarano, es el primer desaforado de la era democrática; porque el anterior fue el ex senador Jorge Díaz Serrano, ex director de PEMEX, en el año de 1983. En el caso del asambleísta fue contundente, al ser desaforado por 444 votos a favor, 82 fueron de perredistas, siete en contra y 16 abstenciones. El presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, Manlio Fabio Beltrones, pronuncio el resultado del juicio:

“Ha lugar a proceder penalmente contra el diputado con licencia a la Asamblea Legislativa, René Juvenal Bejarano Martínez, como consecuencia del procedimiento de declaración de procedencia, en el que ha quedado acreditada la existencia de delitos y su probable responsabilidad.”¹⁹⁷

Los delitos que se le imputaban a René Bejarano son: operación con recursos de procedencia ilícita, promoción de conductas ilícitas y delitos electorales. Pero como sabemos actualmente se encuentra en libertad por no haber sido acreditado su probable responsabilidad.

El caso de la declaración de procedencia del licenciado Andrés Manuel López Obrador, ex-Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre “El Encino”, es la historia de un abuso de autoridad, comenzó cuando el Gobierno de Rosario Robles decidió expropiar “por causa de utilidad pública” a particulares para construir un acceso a un hospital privado (el ABC). Lo anterior inició con irregularidades porque no hay utilidad pública cuando se beneficia a particulares en perjuicio de otros, aunque se trate de

¹⁹⁶ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésimaoctava Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 562.

¹⁹⁷ Vértigo, análisis y pensamiento de México, Año IV, número 190, 7 de noviembre de 2004, “Bejarano se queda solo”, por Francisco Garfias, p. 39.

un hospital. La arbitrariedad obligó a los afectados a recurrir al amparo para defender sus derechos, como lo haría cualquier ciudadano. Los jueces le concedieron la razón y ordenaron al Gobierno capitalino paralizar las obras y abstenerse de bloquear y cancelar los accesos al predio del quejoso. Según la Licenciada Loretta Ortiz Ahlf,¹⁹⁸ indica que: “es un incumplimiento de un auto de suspensión definitiva emitido por un Juez Federal de Amparo en materia Administrativa, relacionado con obras que se venían realizando en el predio conocido como ‘El Encino’ en esta ciudad. Se le imputa haber violado ese mandato judicial, lo cual es considerado como delito en el artículo 206 de la Ley de Amparo. Ello ha motivado que el Ministerio Público Federal, tras integrar una averiguación previa, haya consignado la misma ejercitando acción penal en contra del Jefe de Gobierno por el delito referido, pero como se trata de un servidor público que goza de fuero, ha sido necesaria la intervención de la Cámara de Diputados para que instruya el procedimiento respectivo,”¹⁹⁹ en la que se ha resuelto la declaración de procedencia. “El inicio de este conflicto jurídico, parte de la petición formulada por el Ministerio Público Federal a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, solicitando la Declaración de Procedencia a efecto de que le sea removido al licenciado Andrés Manuel López Obrador el fuero constitucional que tiene.”²⁰⁰

El tema debe ser analizado desde la existencia o no de pena exacta en el delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, que dispone:

“La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.”²⁰¹

¹⁹⁸ Directora del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.

¹⁹⁹ Debate: López Obrador. Caso El Encino, Implicaciones constitucionales, penales y de procedimiento penal, Editorial Porrúa y Universidad Iberoamericana, México, 2005, p. 9.

²⁰⁰ Ibidem, p. 10

²⁰¹ Artículo 206 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, reformado en el Diario Oficial Federal de 16 de enero de 1984.

Porque como lo señala el licenciado Rodolfo Félix Cárdenas,²⁰² que: “para instruir un proceso penal independientemente de algunos otros aspectos, se requieren dos cuestiones fundamentales, primero, la existencia de un delito previsto en una ley previa y, en segundo lugar, una pena prevista también en ley previamente que sea exactamente aplicable a este delito.”²⁰³ El artículo 206 de la Ley de Amparo contiene la conducta delictiva que se imputa al Jefe de Gobierno, no es un precepto que contenga pena exacta; este delito no contiene una pena que le sea aplicable, por lo que se considera que no existe, ni siquiera, justificación alguna para instruir proceso, pues ello sería inútil.”²⁰⁴

El artículo 206 de la Ley de Amparo prevé la conducta que se considera delictiva al caso, y para efectos de aplicación de la pena, remite al correspondiente artículo que contempla el delito de abuso de autoridad que recoge el Código Penal Federal, actualmente en su artículo 215, que dispone:

Abuso de autoridad

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

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

II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;

III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

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

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

VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de

²⁰² Doctorado en derecho penal por la UNED, Madrid, España, Profesor de Derecho Penal en la Escuela Libre de Derecho y en la Universidad Iberoamericana.

²⁰³ Debate. López Obrador, Op. Cit. (en nota 195) p. 15, Debate del Lic. Rodolfo Félix Cárdenas.

instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

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

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

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

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

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

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

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”²⁰⁵

²⁰⁴ Ibidem, pp. 15-16.

²⁰⁵ Artículo 215 del Código Penal Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de agosto de 1931, reformado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de enero de 1989..

En este artículo, existen dos penas, por lo tanto no hay pena exacta en el delito de Abuso de Autoridad. Pero el ministerio público federal sin ningún fundamento, sin mayor referencia, simplemente asume que existe pena exacta aplicable al caso, por lo que invoca una tesis de la Suprema Corte de Justicia, que sostiene que el artículo 206 de la Ley de Amparo sí se satisface la garantía de legalidad, como se transcribe:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Diciembre de 1997

Tesis: 1a. /J. 46/97

Página: 217

APLICACIÓN EXACTA DE LA LEY PENAL, GARANTÍA DE LA, EN RELACIÓN AL DELITO DE VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. El artículo 206 de la Ley de Amparo, al establecer el tipo del delito de desobediencia al auto de suspensión debidamente notificado y hacer la remisión, para efectos de sanción, al de abuso de autoridad previsto por el artículo 215 del Código Penal Federal, no es violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, ya que los principios *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*, en que descansa dicha garantía, se refieren a que un hecho que no esté tipificado en la ley como delito, no puede conducir a la imposición de una pena, porque a todo hecho relacionado en la ley como delito debe preverse expresamente la pena que le corresponda, en caso de su comisión. Tales principios son respetados en los preceptos mencionados, al describir, el primero de ellos, el tipo penal respectivo, y el segundo, en los párrafos penúltimo y último, la sanción que ha de aplicarse a quien realice la conducta tipificada. Así, la imposición por analogía de una pena, que implica también por analogía la aplicación de una norma que contiene una determinada sanción, a un caso que no está expresamente castigado por ésta, que es lo que proscribe el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, no se surte en las normas impugnadas.

Contradicción de tesis 19/97. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo del Décimo Segundo Circuito. 22 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Tesis de jurisprudencia 46/97. Aprobada por la Primera Sala de este alto tribunal, en sesión de cinco de noviembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros presidente Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez

Cordero de García Villegas. Ausente José de Jesús Gudiño Pelayo, previo aviso a la Presidencia.²⁰⁶

La conducta prohibitiva, el delito, se encuentra previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, que se remite para la aplicación de la pena al artículo 215; sin embargo, se sostiene que si existe pena aplicable al caso, la que refiere como pena expresa, por lo tanto existen dos sanciones para un mismo delito, en sus dos últimos párrafos del artículo 215. Pero éste criterio es equivocado ya que no pueden existir dos penas de la misma naturaleza, pero se puede aplicar la pena menor. Por lo anterior, debe modificarse la Ley de Amparo, precisándose qué sanción de las establecidas por el Código Penal Federal para ese delito es la aplicable; o reformarse el código incluyendo en la lista de los delitos contenidos en el artículo 215 la desobediencia a una orden judicial.²⁰⁷

La conclusión del licenciado Rodolfo Félix Cárdenas, es del tenor siguiente: “es inútil en el caso concreto hablar de la posibilidad de instruir un proceso penal por este delito, porque no existe pena exacta que le sea aplicable; me parece que no hay fundamento legal que permita llegar a otra conclusión, pues como he dicho, estamos frente a un delito que no tiene pena exacta que le sea aplicable, luego, no existe pena alguna asignada a ese delito.”²⁰⁸

Por otro lado, el inicio de todo procedimiento penal es el auto de formal prisión, y éste tiene, con relación a los derechos o prerrogativas del ciudadano vinculación con una disposición constitucional, el artículo 38 fracción segunda, que dispone:

“Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspende: II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.”

²⁰⁶ IUS 2003, Jurisprudencias y Tesis Aisladas, junio 1917- marzo 2003 e informe de labores 2002, 2 CD.Roms, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de justicia de la Nación.

²⁰⁷ Proceso, Seminario de información y análisis, numero 1483, 3de abril de 2005, México. “Eliminar aberraciones”, por Miguel Ángel Granados Chapa, p. 58

²⁰⁸ Debate: López Obrador. Caso El Encino, Implicaciones constitucionales, penales y de procedimiento penal, Op. Cit, 2005, p. 20.

En este artículo se prescribe la suspensión de estos derechos, de estas prerrogativas del ciudadano, es decir, votar y ser votado, por estar sujeto a un proceso criminal por un delito que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de formal prisión.²⁰⁹

Este precepto constitucional es correcto, en su origen no tiene ninguna objeción, pero el problema es que el contexto ha cambiado, no solamente social normativo, sobre la presunción de inocencia. La presunción de inocencia de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está implícita en la Constitución a diferencia de otros ordenamientos, está planteado en la iniciativa constitucional, como también lo plantean algunos temas del foro de discusión que ha convocado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que todo el sistema penal se rija a partir del principio de presunción de inocencia. Esto implica que todo imputado se reputará inocente hasta en tanto no se declare que es responsable en sentencia dictada por tribunales competentes, esto es, dicho de otra forma, la sujeción a proceso contada a partir del auto de formal prisión, no puede conllevar en un sistema regido por el principio de presunción de inocencia la restricción de los derechos y prerrogativas del ciudadano, es un adelantamiento de la pena.

En este sentido, México forma parte de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos,²¹⁰ y al suscribir esta Convención, México formuló una reserva a los derechos políticos, vinculada, por cierto que ya la retiró, con la restricción que existía para que los miembros de los cultos pudieran votar y ser votados, es decir, en el momento en que México tuvo que hacer la reserva en relación con la presunción de inocencia en el sistema de protección de los Derechos Humanos no se manifestó al respecto, entonces, en este contexto habría que reflexionar sobre las posibles implicaciones que un procedimiento de esta naturaleza podría llegar a tener en el ámbito del sistema mexicano de protección a los Derechos Humanos.²¹¹

²⁰⁹ Ibidem, p. 22.

²¹⁰ Convención adoptada el 22 de noviembre de 1969. Promulgada el 30 de marzo de 1981. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de mayo de 1981.

²¹¹ Debate: López Obrador. Op. Cit. (en nota 195) p. 24.

Por lo que respecta al Doctor Miguel Ángel Mancera Espinosa,²¹² indica que el punto de partida, es el expediente SI0304 que se instruyó y resolvió en la Cámara de Diputados, por la Sección Instructora correspondiente. Sobre la declaración de procedencia, no existe la forma de la realización de la conducta a título de comisión por omisión que se reclamó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; no existe la acreditación de una conducta dolosa en contra del Jefe de Gobierno. También, por parte del ministerio público federal no agotó la investigación tal como era su obligación. No existe una conducta dolosa, ya que el Jefe de Gobierno no tiene que tener conocimiento y voluntad, voluntad de realizar esa conducta que está prohibida por el tipo penal, no se advierte este elemento subjetivo, ya que estamos en un caso de delegación de facultades, que si bien es cierto fueron dadas al Jefe de Gobierno, también existen varios oficios en donde se está advirtiendo que se giraron instrucciones a las autoridades inferiores. Pero como lo indica la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver asuntos de ejecución de sentencias dice que no se puede tener por acreditado un incumplimiento de una ejecución de sentencia cuando se ha acreditado que hay una voluntad de cumplir, y se ha acreditado que hubo una voluntad de cumplir, por lo tanto no existe una voluntad dolosa.²¹³

El problema de la declaración de procedencia, es que no es legal, si no político, como lo señala José Woldenberg: “La Cámara de Diputados, tiene que decidir si procede o no el desafuero en contra de AMLO para que el Ministerio Público lo consigne o no ante un juez por el presunto desacato a una orden judicial con relación al famoso caso de El Encino”. Después agrega: “ La Constitución construyó un eslabón para que en medio de un litigio penal, un órgano político, la Cámara de Diputados, se pronuncie. La intención, entiendo, era y es evitar que a través de la vía judicial pudiese darse una agresión política.”²¹⁴

²¹² Doctor en Derecho por la UNAM. Profesor de Derecho Penal en la UNAM y en el INACIPE.

²¹³ Debate: López Obrador. Caso El Encino, Op. Cit. (en nota 195) pp. 25-26.

²¹⁴ Proceso, Seminario de información y análisis, número 1480, 13 de marzo de 2005, México. “Razones contra el desafuero”, por Carlos Telo Díaz, p. 51

La Sección Instructora de la Cámara de Diputados determinó que hay elementos para retirarle el fuero, los integrantes de esta Sección fueron el presidente Horacio Duarte y los priistas Rebeca Godínez y Francisco Frías y el panista Álvaro Elías.²¹⁵

En el jurado de procedencia contra Andrés Manuel López Obrador, verificado en la Cámara de Diputados el día 7 de abril de dos mil cinco, el pleno aprobó el desafuero de éste con 360 votos a favor; 205 priistas, 147 panistas y ocho ecologistas, que se impusieron a los 127 votos en contra emitidos por 96 perredistas, 12 priistas, seis petistas, cinco de Convergencia, siete del PVEM y la panista Regina Vázquez.²¹⁶

El comienzo de la declaración de procedencia, es que un ciudadano había sido objeto del abuso de poder del Jefe de Gobierno, pero la quejosa en el juicio de amparo que dio pie a todo esto no es una persona física, un ciudadano inerme, sino la Promotora Internacional Santa Fe, un poderoso consorcio dedicado a los negocios inmobiliarios, que ya ganó el asunto de fondo, es decir, la restitución del predio. Eso no obstante, tal empresa ha insistido en el castigo a López Obrador, como si resintiera un agravio ajeno a este caso, como si se hubiera lesionado sus intereses en otros predios recuperados por la administración capitalina.²¹⁷

“Dentro del procedimiento de declaración de procedencia, la Procuraduría General de la República y la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados pretendieron otorgar mayor valor a una ley reglamentaria que a la Constitución misma, porque así conviene a sus intereses.”

“En efecto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que rige el procedimiento de declaración de procedencia, dispone que el desafuero implica la separación inmediata del cargo, independientemente de la suerte jurídica del desafortado. Esa norma secundaria contradice abiertamente la disposición del artículo 111

²¹⁵ Vértigo, análisis y pensamiento de México, Año V, número 211, 3 de abril de 2005, “El Encino que tiró a AMLO”, por Laura Cardoso Tierra, pp. 9-13.

²¹⁶ Proceso, Seminario de información y análisis, número 1484, 10 de abril de 2005, México. “Motivos de una abstención”, por Rosalía Vergara, p. 14

²¹⁷ Proceso, Seminario de información y análisis, número 1484, 10 de abril de 2005, México. “El jefe es jefe (aún)”, por Miguel Ángel Granados Chapa, p. 51

constitucional, que no otorga esa eficacia al desafuero. La separación del servidor público imputado ocurre sólo -establece esa disposición- cuando se inicie proceso penal en su contra.”²¹⁸

“El presidente de la Mesa Directiva, Manlio Fabio Beltrones, apoyado por el diputado Héctor Gutiérrez de la Garza, pretendió que se aprobaran conclusiones de la Sección Instructora sobre la base de la Ley Reglamentaria. Por fortuna, no pudieron modificar la declaratoria cuyos tres puntos deben ser reproducidos porque serán referencia en debates posteriores ya que, como todo el mundo dice, esto apenas empieza.”

“Dice la declaración aprobada por 360 votos:

Primero. Ha lugar a proceder penalmente en contra del jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, como consecuencia del procedimiento de declaración de procedencia, en el que ha quedado acreditada la existencia del delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, relacionado con el 215 del Código Penal Federal y su probable responsabilidad por las razones expuestas en los considerandos sexto y séptimo del dictamen emitido por la Sección Instructora.

Segundo. En términos del párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ciudadano Andrés Manuel López Obrador queda separado del encargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal, en tanto esté sujeto a proceso penal y, en consecuencia, a disposición de las autoridades competentes, para que actúen con arreglo a la ley.

Tercero. Las determinaciones contenidas en la presente declaratoria de ninguna manera prejuzgan respecto de la existencia del delito y la probable responsabilidad penal del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, por lo que quedan intocadas las facultades del Ministerio Público de la Federación y las autoridades jurisdiccionales,

²¹⁸ Id.

para que en ejercicio de sus funciones realicen las actuaciones que consideren pertinentes.²¹⁹

“Por lo tanto el jefe de Gobierno del Distrito Federal sigue siendo el licenciado Andrés Manuel López Obrador, hasta que comience el proceso que se busca instaurar en su contra. Ello puede no ocurrir de inmediato. Una vez que haya sido notificado el ministerio público, éste tomará su tiempo (no delimitado en la ley) para consignar el caso a un juez y solicitar una orden de aprehensión. El juez sí está constreñido a un plazo para emitir tal orden o negarla. Y, en el primer caso, también hay términos para emitir el auto de formal prisión, para que se inicie el proceso, segunda condición (unida al desafuero) con que se consumaría la separación del cargo.”²²⁰

La PGR consigno el expediente de la declaración de procedencia, el miércoles 20 de abril de dos mil cinco, pero el día 22 del mismo mes y año, el Juez Décimo Segundo de Distrito en Procesos Penales Federales del Reclusorio Oriente, Juan José Olvera López, regresó a la PGR el expediente de consignación de López Obrador. La decisión del juez de rechazar la orden de comparecencia solicitado por la PGR y de cerrar en su juzgado el caso por considerar que el ministerio público incurrió en irregularidades al disponer indebidamente la libertad del indiciado. Debido al pago de una fianza a favor del presunto responsable por dos asambleístas del PAN, Jorge Lara y Gabriela Cuevas, por lo que se presume que el ministerio público dio acceso a la averiguación previa 1339/FESPLE/2001; fue ese pago irregular el que llevó al juez a resolver el regreso del expediente de la causa penal 34/2005, así como el depósito de la caución. Las irregularidades de la fianza, llevaron al Juez a tomar esta decisión, ya que el Código Federal de Procedimientos Penales dice que debe existir una solicitud del inculpado, sin ella no puede abrirse el procedimiento de la caución. Además, la autoridad ministerial debió abrir un incidente para esa solicitud; pero lo más increíble es que los dos asambleístas dicen que se enteraron en estrados y no directamente por la autoridad judicial.

²¹⁹ Ibidem, pp. 51-52.

Al fijar la fianza en 2 mil pesos, el ministerio público, también reveló la dimensión de los daños que se le imputan al licenciado Andrés Manuel López Obrador, pues el monto debe ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios por los que eventualmente se condene al inculpado. El desafuero es un problema técnico-jurídico muy complejo, e inclusive mucha gente tiene la impresión de que en esto hay más revanchismo político que resarcimiento de la legalidad.²²¹

La desactivación del caso López Obrador, anunciado por el Presidente de la República, el 27 de abril de dos mil cinco, preserva e incluso agrava el embrollo jurídico, existiendo el riesgo de que exista responsabilidad de algunos ex funcionarios. Lo que prometió el Presidente de la Republica es revisar exhaustivamente el expediente y en su caso, resolver lo que proceda.²²²

Bastaron seis días al nuevo procurador general, Daniel Francisco Cabeza de Vaca, para cerrar el expediente contra el ex jefe de Gobierno del Distrito Federal, por desacato a una suspensión judicial y desenredar el entuerto jurídico mediante la decisión de no ejercer acción penal en su contra: una cuestionada salida jurídica a un problema político que dividió al país. El procurador cerró el caso más costoso del sexenio foxista: le costó el cargo al anterior procurador, elevó el desprestigio de la institución, enfrentó al gabinete, los partidos políticos, el Ejército, la iglesia católica, medios de comunicación, hizo inútil los 360 sufragios de los diputados que votaron a favor del desafuero, y provocó la manifestación más grande en el Distrito Federal que congregó a un millón 200 mil personas y puso en riesgo la gobernabilidad.

Porque si bien el ministerio público acreditó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del jefe del gobierno capitalino al desobedecer una suspensión definitiva, provocando el inicio de la declaración de procedencia

²²⁰ Id.

²²¹ Proceso, Seminario de información y análisis, numero 1486, 24 de abril de 2005, México. "Cacería Frustrada... hasta ahora", por Jorge Carrasco Araizaga y Armando Guzmán, pp. 12 a 14.

²²² Proceso, Seminario de información y análisis, numero 1484, 1 de mayo de 2005, México. "Una rendición tardía, torpe y costosa", por Jorge Carrasco Araizaga y Armando Guzmán, p. 9.

ante la Cámara de Diputados, con las implicaciones jurídicas y sociales que conocemos, para que al final la autoridad ministerial manifieste que no existe una penalidad “exactamente aplicable”. En cuanto al abuso de autoridad el ministerio público estima que para consignar una averiguación previa ante el juez no basta acreditar “la tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad” –extremos que están satisfechos en el caso-, sino que también “es necesario verificar la existencia de una acción penal, situación que en opinión de la representación social no se da, puesto que la ley no establece la penalidad exactamente aplicable como lo exige la garantía contenida en el artículo 14 constitucional.” “Ante esta circunstancia y en ejercicio de sus atribuciones, el representante social de la federación determinó consultar al subprocurador de Investigaciones Especializadas en Delitos Federales el no ejercicio de la acción penal, lo que posibilita que el C. Andrés Manuel López Obrador no sea sujeto a proceso penal alguno.” “El sentido de la resolución del Ministerio Público es un mensaje para que el legislador busque redactar nuevas leyes y evitar delitos sin sanciones.”²²³

El Ministerio Público se erigió no sólo en agencia de investigación sino en Juez y en la última palabra, por encima del Poder Judicial y de una decisión inatacable de la Cámara de Diputados respecto de que sí había lugar a que fuera procesado penalmente. Por lo tanto el Ejecutivo federal desistió del ejercicio del poder político, su derecho y su obligación conforme a mandato de ley.²²⁴

Los acontecimientos ocurridos en dicha Cámara en el mes de abril de dos mil cinco, hicieron que la mayoría de los diputados creyera que tenían a su cargo motivar una *conclusión jurídica* para dilucidar si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal era o no probable responsable de la comisión del delito de desobediencia a un auto de suspensión debidamente notificado, al cual se refiere el artículo 206 de la Ley de Amparo, y de ninguna manera reflexionaron y concibieron la enorme trascendencia que tenía –y tiene- su

²²³ Vértigo, análisis y pensamiento de México, Año V, número 216, 8 de mayo de 2005, “Al archivo el expediente de la discordia”, por Ángel Hernández, pp. 12-13.

voto representativo para remover el privilegio que le reconoce la Constitución Política al separar de su cargo a un Jefe de Gobierno del Distrito Federal. También señala el ex ministro Castro y Castro que: “no creo que hayan votado los señores diputados con malicia; simplemente votaron con ignorancia de su *función social* de evaluar un acontecimiento nacional, en representación de la ciudadanía mexicana.”²²⁵ Es importante destacar que dentro de las modalidades para iniciar legítimamente este procedimiento, la Ley de Amparo prevé una disposición especial, en su artículo 109, cuando dice: “*Si la autoridad responsable que deba ser separada conforme al artículo anterior (por encontrarse en los casos de repetición del acto reclamado o retardo en el cumplimiento de una ejecutoria de amparo) gozare de fuero constitucional, la Suprema Corte, si procediere, declarará que es el caso de aplicar la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal: y con esta declaración y las constancias de autos que estime necesarias, pedirá a quien corresponda el desafuero de la expresada autoridad.*”²²⁶

Queda implícito que en los casos de incumplimientos de ejecutorias o de repeticiones del acto reclamado en amparo, se otorga a la Suprema Corte y nada más a ella la facultad de denuncia, con lo cual está excluyéndose de hecho la proveniente de los particulares o de los pedimentos oficiosos de los Ministerios Públicos federal y local.

La facultad que tiene la Suprema Corte, también se aplica a los incumplimientos por parte de las autoridades responsables y a los mandatos contenidos en un acto de suspensión del acto reclamado.

El caso de AMLO, no se encuentra cerrado, los exfuncionarios de la PGR, que tienen en su contra varias denuncias penales por abuso de autoridad en el asunto del desafuero del ex-jefe del Gobierno del Distrito Federal, se encuentran pendientes de resolución.

²²⁴ Vértigo, análisis y pensamiento de México, Año V, número 216, 8 de mayo de 2005, “Desistimiento”, por Juan Gabriel Valencia, p. 43.

²²⁵ Castro y Castro, Juventino V., El Sistema Constitucional en las Declaraciones de procedencia (Desafueros). Editorial Porrúa, México, 2005, p. XIII.

²²⁶ *Ibíd.* P. 17.

Por todo lo anterior, se desprende que el procedimiento de la declaración de procedencia, en el caso de Andrés Manuel López Obrador, fue con tintes políticos y no jurídicos, y que se evade la justicia para no ser castigado como legalmente corresponde, debido a lagunas jurídicas y a la falta de obligación para rendir cuentas a éste tipo de servidores públicos, en los casos de haber cometido algún delito. Realmente es una verdadera lastima, que tuvieron que intervenir los tres Poderes de la Unión para dirimir este procedimiento, con resultados desafortunados y con la falta de credibilidad ante la sociedad, han quedado en ridículo, el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, respecto del caso multicitado, además de las múltiples irregularidades procesales y contradicción de artículos en el ámbito constitucional y las leyes reglamentarias.

La mayoría de las personas, opinaron que la declaración de procedencia fue un asunto político y no jurídico, pasando por alto el Estado de Derecho, por aplicar la justicia selectiva, la cual no es justicia.

Lo único rescatable de este procedimiento, es que deja los antecedentes para realizar nuevas reformas por parte de los legisladores, respecto al sistema de responsabilidades de los servidores públicos en el ámbito constitucional, y establecer una autoridad de carácter jurisdiccional para conocer las controversias que se susciten por la comisión de un delito y la violación de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, a través de la rendición de cuentas ante un Tribunal previamente establecido, dependiente del Poder Judicial de la Federación, para evitar procedimientos innecesarios como el Juicio Político o la Declaración de Procedencia. Asimismo, evitando la intromisión de Poderes que no corresponden resolver cuestiones jurisdiccionales.

Según el Licenciado Godolfino Humberto Juárez Mejía: “El procedimiento de desafuero es facultad de la Cámara de Diputados, la que por mayoría absoluta de sus miembros presentes, determina si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Por lo que toca al Presidente de la Republica, la declaración que emita la Cámara de Diputados será para acusarlo ante la

de Senadores para que ésta se erija en Jurado de Sentencia y proceda en los términos del artículo 110, y de resultar culpable, **el Senado aplicará la ley penal**. La declaración de procedencia tendrá por efecto inmediato la **separación del cargo del inculpado** y será juzgado por las autoridades competentes con arreglo a la legislación penal, y si del delito se desprende daños o perjuicios patrimoniales o beneficios económicos se le deberá sancionar hasta por tres tantos del beneficio obtenido o del daño o perjuicio causado.”²²⁷ Por lo que hace a los servidores públicos locales, la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados se comunicará a las Legislaturas locales, para que éstas en su ámbito de competencia procedan como corresponda.²²⁸

El propósito del procedimiento de desafuero o declaración de procedencia no es quitar el fuero al servidor público, sino separarlo del cargo protegido con el fuero constitucional, con lo que pierde el privilegio que se deriva de la función que tenía encomendada y, de esta forma, dejar a la autoridad competente en posibilidad de ejercitar la acción penal.²²⁹

La Sección Instructora de la Cámara de Diputados, al estudiar la declaración de procedencia, tiene que determinar la existencia de un delito y la probable responsabilidad del imputado en ese ilícito y evaluar las consecuencias de la subsistencia o insubsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Por lo tanto, la apreciación jurídica de la Sección Instructora no obliga ni vincula al juez penal ordinario; simplemente le remueve un obstáculo para procesar. Por lo que respecta a la ley y a la Constitución no establecen una impunidad, solo un acto de procedimiento para proceder.

La misión política de la Cámara de Diputados en este procedimiento es la apreciación de las consecuencias políticas que puede provocar un desafuero. No olvidemos que lo que la Cámara de Diputados está resolviendo es si se procesa a un funcionario protegido de inmediato o más

²²⁷ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit. (en nota 74) p. 89. (las letras negritas son puestas por el autor)

²²⁸ Ibidem, pp. 108 y 109.

²²⁹ Ídem, p. 107.

tarde cuando cese en el ejercicio de su encargo. Por ello, lo que importa en el procedimiento previo, no evaluar el ilícito penal supuestamente cometido, sino la consideración de cómo va a afectar o dejar de afectar a la población en general el que se desafuere a un alto funcionario electo por ella.²³⁰

El fuero de senadores y diputados, que consiste en una inmunidad procesal o inviolabilidad parlamentarias que se reconoce al cargo oficial, la cual se les menciona en una lista especial en el artículo 111 constitucional. Para ello se decreta constitucionalmente que si un alto funcionario llegare a cometer un delito cuando esté desempeñando su encargo, forzosamente debe cumplirse –previa a la incoación del proceso penal respectivo-, con un requisito de procedibilidad obligatorio para todas las autoridades ministeriales y judiciales, en el sentido que la Cámara de Diputados debe dar ante todo su anuencia -su conformidad- para que en forma legal se proceda penalmente contra el alto funcionario acusado; pero mientras esa autorización o permisión no se vote no es legalmente válido ni eficaz actuar represivamente en contra del imputado.²³¹

La interpretación sistemática de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Federal lleva a la conclusión que únicamente las tres categorías de funcionarios prevista en la ley fundamental gozan de fuero por violaciones a la Constitución y leyes federales, lo cual se traduce en que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales si previamente no son desaforados (declaración de procedencia) en los términos de los artículos 109, 110, 111 y 112.

Las resoluciones o declaraciones de las Cámaras son inatacables. En demandas del orden civil entabladas en contra de los servidores públicos no se requerirá declaración de procedencia.

En lo que respecta al artículo 111, no contribuye a la obligación de someter a los servidores públicos a la **rendición de cuentas**, como se establecía en el juicio de residencia de la época colonial.

²³⁰ Castro y Castro, Juventino V., El Sistema Constitucional en las Declaraciones de procedencia (Desafueros). Editorial Porrúa, México, 2005, p. 22.

²³¹ Ibidem, p. 5

Por otra parte, se transcribe el artículo 112 constitucional, que dice:

Artículo 112. - No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.²³²

Este artículo, determina que no hay declaración de procedencia para los servidores públicos aforados que estén separados de su encargo, éstos mismos servidores públicos podrán desempeñar otro empleo, cargo o comisión que no estén comprendidos con fuero, pero no contribuye a la obligación de someter a los servidores públicos a la rendición de cuentas.

A su vez el artículo 113 constitucional, indica la siguiente:

Artículo 113. - Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.²³³

En este artículo, se vuelve a tocar la responsabilidad administrativa, al señalar que las leyes de responsabilidades determinarán las obligaciones de los servidores públicos y las sanciones por los actos u omisiones que lleven a su incumplimiento; éstas serán, además de las que señalen las leyes,

²³² Artículo 112, Op. Cit. (en nota 189) .

suspensión, destitución e inhabilitación y, en su caso, sanción económica en los términos del artículo 113 constitucional.

En este artículo, se establecen a grandes rasgos, las obligaciones de los servidores públicos, con la finalidad indicada en el primer párrafo del artículo 113 constitucional, pero no se señala la **rendición de cuentas** como obligación de los mismos, en el Título Cuarto de la Constitución, ni tampoco un procedimiento para efectuar la rendición de cuentas.

Por otro lado, el artículo 114 constitucional, establece lo siguiente:

Artículo 114. - El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.²³⁴

Este artículo señala el periodo en que los servidores públicos pueden ser sometidos al juicio político; asimismo, establece que las sanciones deberán aplicarse en un período no mayor de un año contado a partir del inicio del procedimiento, lo anterior se traduce, en que la Cámara de Senadores tiene un año para sancionar una vez iniciado el juicio; las responsabilidades penales y administrativas, las cuales se juzgarán y sancionarán con arreglo a la respectiva ley de la materia, pero no prescribirán antes de tres años, al igual que la prescripción se interrumpe durante el tiempo del encargo de la función protegida con fuero.

En la responsabilidad administrativa la ley señalará los plazos de prescripción, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y

²³³ Artículo 113, Ibidem.

²³⁴ Artículo 114, Ibid..

omisiones de los servidores públicos; cuando los actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán menores a tres años.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes, como lo establece la siguiente jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: P. LX/96

Página: 128

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que

la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.²³⁵

El más alto Tribunal de México, se ha pronunciado respecto de las modalidades de la responsabilidad que rige la Constitución en el sistema jurídico mexicano.

La responsabilidad civil es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos ajenos de personas que dependan de él, o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia está encomendada al deudor de la reparación.²³⁶

La responsabilidad penal se sanciona según los preceptos integrados al cuerpo normativo penal y tienen carácter general, rigen para todas las personas que se colocan en los supuestos y circunstancias previstas por la norma.

Las responsabilidades políticas y administrativa tiene verdaderamente un carácter oficial o público, que se juzgan con arreglo a un procedimiento *sui generis* y tienen sanciones propias; juicios, procedimientos y sentencias o resoluciones comprendidos en un código específico. A éstas se refiere propiamente el Título Cuarto de la Constitución y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.²³⁷

III.II.- La responsabilidad de los servidores públicos establecida en los Tratados Internacionales que los Estados Unidos Mexicanos hayan suscrito.

En el marco jurídico de los Estados Unidos Mexicanos, por determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo criterio jurisprudencial interpreto que debajo de la Constitución se encuentran los Tratados Internacionales y en el mismo nivel las Leyes Federales, de acuerdo al artículo 133 constitucional. De lo anterior, se desprende que

²³⁵ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo: iii. Abril de 1996, Tesis P. LX/96, Página 128. RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

²³⁶ Martínez Alfaro, Joaquín, Teoría de las Obligaciones, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 169.

después de estudiar el contenido de los artículos constitucionales, es indispensable analizar los Tratados Internacionales que México haya ratificado de acuerdo a lo establecido por el artículo 89 fracción X de la Constitución.

En cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos existen tres Convenciones Internacionales que el país ha ratificado, las cuales son:

1. - Convención Interamericana contra la Corrupción (depositario: OEA). Con fecha de ratificación por México 2 de junio de 1997.²³⁸

2. - Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (depositario: OCDE). Con fecha de ratificación por México 27 de mayo de 1999.²³⁹

3. - Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de fecha 31 de octubre de dos mil cuatro, ratificada por México en el mismo año.²⁴⁰

Existe la Convención Europea de Derecho Penal sobre Corrupción, en la cual México firmó, con fecha 15 de mayo de 2002,²⁴¹ pero aun no ha sido ratificada. Esta convención fue firmada en Estrasburgo, el 27 de enero de 1999, los Estados Partes son Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Macedonia, Países Bajos, Portugal, Republica Checa y los Estados Unidos Mexicanos.

La Convención Interamericana contra la Corrupción, fue firmada en Caracas, el 29 de marzo de 1996; como se apuntó fue ratificada por México el 2 de junio de 1997; esta Convención fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1998; por otra parte los Estados que la suscribieron son: Argentina, Bahamas, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana,

²³⁷ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit. (en nota 74) pp. 190-191.

²³⁸ Página web: www.sre.gob.mx, número de registro 2313, categoría Tratados Multilaterales, Status Vigente.

²³⁹ Ibidem, número de registro 2481, categoría tratados Multilaterales, Status Vigente.

²⁴⁰ Ibid. , Página web: www.sfp.gob.mx

²⁴¹ Ibid. , número de registro 2702, categoría Tratados Multilaterales, Status No esta en vigor.

Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Republica Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

El análisis de la Convención, parte de los siguientes puntos:

Los miembros integrantes de la Organización de los Estados Americanos, se encuentran convencidos de que la corrupción existe en las instituciones públicas, y en consecuencia, atentan contra la sociedad, el orden moral, la justicia y el desarrollo integral de los pueblos. Por lo tanto, los integrantes de la organización asumen la obligación de combatir de manera frontal la corrupción, en todos sus niveles de la función pública de manera eficaz, a través de la adopción de medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.

En el artículo primero de la Convención, se señala lo que se entiende por función pública, funcionario público, oficial gubernamental o servidor público y bienes.

En su artículo segundo, manifiesta el propósito de la Convención, el cual es promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para **prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción**; asimismo promover la cooperación entre los Estados Partes para asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.

Las medidas preventivas que establece esta Convención, están en el artículo tercero, las cuales consisten en crear normas de conductas para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, para prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. También, propone establecer las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública que tengan conocimiento. **Entre las medidas más importantes esta la creación de un órgano de**

control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. Asimismo, propone obligar a las personas morales y físicas para mantener un registro que refleje con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

Esta Convención, establece los actos de corrupción en el artículo VI; así como el soborno transnacional en el artículo VIII y el enriquecimiento ilícito en su artículo IX. Todos estos delitos se encuentran en la legislación interna de México, **pero hace falta lo más importante que señala la Convención, siendo las medidas preventivas y la forma para investigar a los funcionarios públicos que cometen actos de corrupción no detectados a simple vista por las autoridades encargadas para esa función.**

En el artículo XII, hace referencia a la cuestión del patrimonio del Estado, indicando que para la aplicación de esta Convención no será necesario que los actos de corrupción descritos en ésta misma produzcan perjuicio patrimonial al Estado.

Para esta investigación, existen cuatro cuestiones importantes que la Convención contempla y son:

1. - *La asistencia y cooperación de los Estados Partes, quienes estarán obligados a dar a conocer las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. Proporcionando para tal fin, el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los Estados Partes. **Si México realiza las modificaciones planteadas, en cuanto a implantar mecanismos para la rendición de cuentas, a través del juicio de residencia, se crearían formas y métodos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción de los funcionarios públicos involucrados en la hipótesis normativa.***

2. - Las partes, de acuerdo a la Convención se prestaran la ayuda mutua para identificar, rastrear, inmovilizar, confiscar y decomisar los bienes obtenidos o derivados de la comisión de los delitos tipificados en la Convención. Lo anterior se debe, a que en varias ocasiones los funcionarios públicos para no ser sorprendidos entre los actos de corrupción ocultan los bienes producto de esta actividad en otros países.

3. - Están obligados los Estados Partes a proporcionar la asistencia solicitada en transacciones bancarias, no poniendo de obstáculo el secreto bancario, pero con la limitante de que la información proporcionada, no podrá ser utilizada para un fin distinto para el cual fue solicitada, salvo autorización de los Estados Partes.

4. - Los bienes obtenidos o derivados de un acto de corrupción, si hubieren sido destinados a fines políticos, o bien con motivaciones o finalidades políticas, no bastarán por sí solo para considerar dicho acto como un delito político o como un delito común conexo con un delito político. La anterior observación se realiza, para tener en cuenta que la mayoría de los delitos cometidos en actos de corrupción son comunes y no políticos, para evitar tramites innecesarios y no poder efectuar la extradición como lo contempla la Convención.

Por otra parte, la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales, de fecha 17 de diciembre de 1997, en Paris fue ratificada por los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otros no integrantes.

Actualmente, este documento conocido como la “Convención de la OCDE,” compromete a los Estados Partes para adoptar severas medidas contra el soborno transnacional, ya que consideran al soborno como un fenómeno generalizado en las transacciones comerciales internacionales, por lo cual, constituye una seria preocupación moral y política para los Estados miembros. En esta Convención, se adoptaron medidas efectivas para

impedir, prevenir y combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en conexión con transacciones económicas transnacionales.

En el primer artículo de esta Convención, tipifica el delito de soborno y manifiesta que los Estados Partes deben adoptar en su legislación este delito. También, indica que se entiende por “Funcionario Público Extranjero”, asimismo, “País Extranjero” y “acto u omisiones de una conducta en relación con el ejercicio de los deberes oficiales”; lo anterior para establecer con toda precisión a quien va dirigida esta Convención y no queden lagunas para su aplicación.

En el artículo segundo, señala que los Estados Partes establecerán la responsabilidad de las personas jurídicas involucradas en el soborno de un funcionario público extranjero.

En la Convención, se señalan las sanciones para las personas involucradas en el soborno de un funcionario público extranjero, con pena criminal traducida en privación de la libertad suficiente para hacer viable la asistencia recíproca y la extradición. Pero también, permite la aplicación de penas no criminales(sic),²⁴² siempre y cuando sean efectivas, proporcionadas y disuasivas, incluyendo penas pecuniarias. Los bienes producto del soborno están sujetos al embargo y decomiso o establecerán sanciones pecuniarias comparables con esos valores, lo anterior de acuerdo con lo dispuesto por el artículo tercero de la Convención.

Para la aplicación de esta Convención, en cuanto a la investigación y persecución del soborno de los funcionarios públicos extranjeros estarán sujetas a las reglas y principios de cada Estado miembro, como lo establece el artículo quinto de la misma.

Para el tipo penal de soborno, habrá un tiempo razonable para la investigación y persecución de este delito, con la finalidad de evitar la prescripción.

Por otra parte, la Convención obliga a los Estados Partes para adoptar medidas en cuanto a la contabilidad de los funcionarios públicos, con la

finalidad de evitar tener contabilidades paralelas; asimismo, ante el incumplimiento de esta norma, los Estados aplicaran penalidades civiles, administrativas o criminales efectivas, proporcionadas y disuasivas por la omisión y falsificación de la contabilidad.

Los Estados Partes están obligados a proporcionar asistencia jurídica recíproca, para hacer más efectiva esta Convención; asimismo, no negaran la asistencia con la base en el secreto bancario.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, establece en el preámbulo que los Estados Partes, se encuentran preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades, están convencidos de que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional, por lo que están decididos a prevenir, detectar y disuadir con mayor eficiencia las transferencias internacionales de activos adquiridos ilícitamente, por lo que decidieron firmar esta Convención, la cual indica lo siguiente:

En el artículo 1, señala la finalidad de la convención, que es promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir la corrupción, así como promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Por lo que hace al ámbito de aplicación de esta convención, el artículo 3 señala que se aplicara para la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la convención.

Entre las medidas preventivas que esta Convención establece, destacan las enunciadas en el artículo 5, y son:

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan

²⁴² Artículo 3 de la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones

la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.

3. Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.

4. Los Estados Parte, según proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, colaborarán entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en este artículo. Esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.

Por otro lado la Convención establece en el artículo 8, los códigos de conducta para funcionarios públicos, con el objeto de combatir la corrupción, por lo que cada Estado Parte promoverá la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos. Cada Estado Parte procurará aplicar códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas. También establecerán medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien actos de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones. Así como establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos. También, cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública.

Comerciales. (Nota: en este artículo maneja este tipo de penas no criminales).

Por lo que toca a las medidas relativas al Poder Judicial y el ministerio público, el artículo 11 de esta convención, señala que se adoptaran las medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del Poder Judicial, entre las que se podrán incluir las normas que regulen la conducta de los miembros de este poder.

Por otra parte, el artículo 12 indica, que los Estados Partes adoptarán medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoria en el sector privado y prever sanciones civiles, administrativas o penales eficientes, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas, a fin de prevenir la corrupción, cada Estado Parte, adoptará las medidas que sean necesarias, para el mantenimiento de libros y registros, la divulgación de estados financieros y las normas de contabilidad y auditoria.

La participación de la sociedad, se encuentra en el artículo 13 de esta Convención, y manifiesta que cada Estado Parte fomentara la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa, y tendrá las medidas siguientes:

a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;

b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;

c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;

d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;

ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

El artículo 26, establece la responsabilidad de las personas jurídicas por su participación en delitos tales como: el blanqueo de dinero, soborno de

funcionarios públicos nacionales, extranjeros y de organizaciones internacionales públicas, malversación o peculado, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, soborno en el sector privado, entre otros. Esta responsabilidad podrá ser de índole penal, civil o administrativa, y cada Estado Parte velará en particular porque se imponga sanciones penales o no penales, proporcionadas y disuasivas, incluidas sanciones monetarias.

En los casos de juicio político y declaración de procedencia, el artículo 30 de esta Convención, establece que cada Estado Parte adoptara las medidas que sean necesarias para establecer o mantener un equilibrio apropiado entre cualesquiera inmunidad o prerrogativa jurisdiccional otorgadas a sus funcionarios públicos para el cumplimiento de sus funciones y la posibilidad, de ser preciso, de proceder efectivamente a la investigación, el enjuiciamiento y el fallo de los delitos tipificados y señalados en el párrafo anterior. También cada Estado Parte considerara la posibilidad de establecer procedimientos en virtud de los cuales un funcionario público que sea acusado de un delito tipificado en esta Convención, para que proceda a ser destituido, suspendido o reasignado por la autoridad correspondiente, **teniendo presente el respecto al principio de presunción de inocencia.** Cuando la gravedad de la falta lo justifique cada miembro considerará la posibilidad de establecer procedimientos para inhabilitar, por mandamiento judicial y otro medio apropiado y por un periodo determinado, a las personas condenadas por delitos tipificados en esta Convención, para ejercer cargos públicos y en una empresa de propiedad total o parcial del Estado.

En cuanto a la asistencia judicial recíproca respecto de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales relacionadas con los delitos de esta Convención, el artículo 46, dispone que puede ser solicitada para cualquiera de los fines siguientes:

- a) Recibir testimonios o tomar declaración a personas;
- b) Presentar documentos judiciales;
- c) Efectuar inspecciones e incautaciones y embargos preventivos;
- d) Examinar objetos y lugares;

e) Proporcionar información, elementos de prueba y evaluaciones de peritos;

f) Entregar originales o copias certificadas de los documentos y expedientes pertinentes, incluida la documentación pública, bancaria y financiera, así como la documentación social o comercial de sociedades mercantiles;

g) Identificar o localizar el producto del delito, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios;

h) Facilitar la comparecencia voluntaria de personas en el Estado Parte requirente;

i) Prestar cualquier otro tipo de asistencia autorizada por el derecho interno del Estado Parte requerido;

j) Identificar, embargar con carácter preventivo y localizar el producto del delito, de conformidad con las disposiciones del capítulo V de la presente Convención;

k) Recuperar activos.

Para la recuperación de activos, existen medidas para prevenir y detectar transferencias del producto del delito, entre las cuales destacan la exigencia a las instituciones financieras que funcionen en su territorio que verifiquen la identidad de los clientes, adopten medidas razonables para determinar la identidad de los beneficiarios finales de los fondos depositados en cuentas de valor elevado, e intensifiquen su escrutinio de toda cuenta solicitada o mantenida por o a nombre de personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas prominentes y de sus familiares y estrechos colaboradores. Ese escrutinio intensificado deberá estructurarse razonablemente de modo que permita descubrir transacciones sospechosas con objeto de informar al respecto a las autoridades competentes.

Los Estados Partes podrán adoptar medidas más estrictas o severas contempladas en esta Convención, a fin de prevenir y combatir la corrupción, como lo dispone el artículo 65 en cuanto a la aplicación de la Convención.

En cada una de las convenciones se establece la extradición entre los Estados Partes y en caso de que no exista tratado de extradición, las convenciones se tomarán de base para la extradición, de lo anterior se desprende la cooperación que debe haber entre los Estados Partes para

evitar la evasión de la justicia de las personas que cometan los delitos descritos en las convenciones.

En lo que hace al principio de inocencia, es necesario señalar que el mismo se encuentra inmerso en Convenciones Internacionales, el cual consiste en que: “Toda persona es inocente hasta que una sentencia firme lo declare culpable,” este es un principio universal, inmerso en diferentes Convenios y Tratados firmados y ratificados por México; pero las disposiciones constitucionales no sancionan con pérdida de derechos a personas contra las cuales ya exista sentencia, sino tan solo con el auto que sujeta a proceso a una persona. A mayor abundamiento la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptaron y proclamaron por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de 10 de septiembre de 1948, suscrita por México, en el inciso 1 del artículo 11 dice: “Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en el juicio político en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.”²⁴³

El estudio de las tres convenciones, se deduce que los instrumentos internacionales están para ser aplicados en México, pero verificando su verdadera eficiencia y sobre todo para prevenir los delitos de soborno, lavado de dinero y corrupción, a través de medidas preventivas, como lo sugiere esta investigación, respecto a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos internos y extranjeros, con los mecanismos que se mencionarán en el siguiente capítulo.

²⁴³ Declaración Universal de los Derechos Humanos, de fecha 10 de septiembre de 1948.

III.III.- La responsabilidad de los servidores públicos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus disposiciones vigentes.

La Ley indicada fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. Se hace mención que esta ley ha sufrido derogaciones y reformas, las cuales son:

Primera. - De conformidad con el Artículo Octavo Transitorio del Decreto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, “se derogan los artículos 3, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia.”

Segunda. - De conformidad con el Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, “se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal,” y se establece que “las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.”

Las anteriores derogaciones y reformas, se desprende que los artículos 3, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya no son aplicables a la Suprema Corte de Justicia, debido a que en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, están establecidas las responsabilidades de los servidores públicos de este Poder y, porque inclusive en la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, este Poder no se encuentra contemplado en cuanto a las responsabilidades enumeradas en esta ley.

Los integrantes del Poder Judicial Federal se rigen por las disposiciones contenidas en los siguientes artículos 129, 130, 131, 132, 133,

134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, estos artículos señalan:

- En el artículo 129 ordena, que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sólo pueden ser privados de sus puestos de acuerdo a las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El artículo 130 dispone, que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, son responsables al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, **cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe. El propósito es someter al funcionario a la responsabilidad en que incurra, pero de que manera se puede comprobar si hubo o no cohecho o mala fe, sino a través de una investigación exhaustiva al finalizar su empleo, cargo o comisión del servidor público y con la presentación de denuncias o quejas ante un Tribunal que resuelva sobre la responsabilidad de éste.**
- El artículo 131 indica las causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, las cuales son enumeradas en doce fracciones; asimismo, la fracción número diez, involucra las enumeradas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueran contradictorias a la naturaleza de la función jurisdiccional.
- El artículo 132 ordena, que el procedimiento para determinar la responsabilidad de los servidores públicos se iniciará de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público Federal. Para dar trámite a

denuncias anónimas deben acompañar pruebas, las demás denuncias pueden estar apoyadas en pruebas documentales o elementos de prueba distintos para determinar la responsabilidad.

- El artículo 133 dispone, que las autoridades competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos, son la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal o el órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal.
- El artículo 134 establece, el procedimiento para determinar las responsabilidades a que se refiere éste título de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.
- El artículo 135 indica, las sanciones para los servidores públicos responsables, las cuales son apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, sanción económica, suspensión, destitución del puesto, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- El artículo 136 dispone, que las faltas serán valoradas y sancionadas de acuerdo a lo indicado por los artículos 53, 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Considerándose como faltas graves los incumplimientos a las obligaciones señaladas en las fracciones XI a la XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la misma ley, así como las fracciones I a VI del artículo 131 de la Ley Orgánica y por último las señaladas en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La destitución de los Ministros sólo procederá en los casos del artículo 101 y el Título IV de la Constitución, así como las fracciones XI, XIII, y de la XV a la XVII del artículo 47 de la ley multicitada.

- El artículo 137 establece, en que casos procede la destitución de los jueces y magistrados.
- El artículo 138 indica, que el presidente de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de la Judicatura Federal, procederá a solucionar las conductas que pueden incurrir en responsabilidad.
- El artículo 139 dispone, una multa para el quejoso que interponga una queja sin motivo.
- El artículo 140 señala, que las resoluciones que interpongan sanciones administrativas, pueden ser impugnadas por el servidor público ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de revisión administrativa.

Los anteriores artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, **no se desprenden una obligación por parte de los servidores públicos consistente en la rendición de cuentas, a través de un procedimiento similar al establecido en la época colonial, como fue el juicio de residencia, para prevenir el cohecho, la corrupción y el abuso del poder de los servidores públicos del Poder Judicial Federal.**

También, la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público de fecha 13 de marzo de 2002, solo es para la aplicación en el ámbito federal, en cuanto a las responsabilidades administrativas, derogando los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero sigue en vigor el Título Segundo, el cual regula el procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia.

Para el procedimiento de Juicio Político son sujetos de éste los señalados en el primero y segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este Juicio Político es procedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, indicados en el párrafo anterior, **redundan en perjuicio**

de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, como sucede en los siguientes casos:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;**
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;**
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;**
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;**
- V.- La usurpación de atribuciones;**
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;**
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y**
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.**

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

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.²⁴⁴

Las fracciones anteriores, no establecen la obligación de rendir cuentas a los servidores públicos, a través de un procedimiento similar al establecido en el juicio de residencia de la época colonial.

Las sanciones que se dicten en el juicio político, sí son condenatorias pueden consistir en la destitución del servidor público e inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones desde uno hasta veinte años, de acuerdo a lo establecido por el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El procedimiento de juicio político se establece del artículo 5 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual, es sólo mencionado en los artículos, ya que no es tema central de esta

²⁴⁴ Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de fecha 31 de diciembre de 1982.

investigación, sino es para prevenir la responsabilidad de los servidores públicos a través de la rendición de cuentas.

Para el procedimiento de la declaración de procedencia, se encuentra establecido en los artículos 25 al 29 de esta ley.

Asimismo, se establece en la reforma, que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirá aplicándose en dicha materia de responsabilidad administrativa a los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal, por lo que a los Poderes locales del Distrito Federal no se encuentran incluidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público de fecha 13 de marzo de 2002.

Por lo que hace a los servidores públicos del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamenta el Título Cuarto constitucional en materia de responsabilidades; también, establece para el servidor público las obligaciones, las responsabilidades y sanciones administrativas; asimismo, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar sanciones y declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y el registro patronal de los servidores públicos, como se encuentra establecido en su artículo primero de la ley indicada.

Para esta ley, los servidores públicos son los indicados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional, sólo por lo que hace a los servidores públicos del Distrito Federal en sus tres esferas de poder. Las autoridades competentes para aplicar la ley son: las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el órgano Ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y los demás que la propia ley determine, de conformidad con el artículo tercero de esta ley.

Para la ley, son sujetos de juicio político los servidores públicos indicados en el primer párrafo del artículo 110 constitucional, por lo que en este orden de ideas, para las autoridades locales del Distrito Federal serán

aplicables las disposiciones en cuanto al procedimiento de juicio político, a los siguientes servidores públicos: Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por violaciones graves a la Constitución, a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. También, este Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplicará a todos los servidores públicos en el ámbito federal, de acuerdo a la reforma de fecha 13 de marzo de dos mil dos, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Será procedente el juicio político, cuando los servidores públicos indicados en el párrafo anterior, por sus actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, consistentes en cualquier infracción a la Constitución y a las leyes federales, en términos generales, para evitar transcribir las ocho fracciones del artículo séptimo de la ley en estudio, se mencionan que dentro de las mismas no se encuentra ninguna, en la cual indique, sobre la rendición de cuentas de los servidores públicos, será porque la misma no está incluida como obligación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para promover el juicio político, cualquier ciudadano podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas indicadas en líneas anteriores; la denuncia debe estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del denunciado.

Este juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

En otro orden de ideas, en lo que respecta a los servidores públicos del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal, le son

aplicables las responsabilidades administrativas establecidas en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estos servidores públicos tienen determinadas obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, como se encuentra establecido en el artículo 47 primer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Entre las obligaciones que tienen los servidores públicos del Distrito Federal, no se establece la obligación de rendir cuentas al terminar su empleo, cargo o comisión, o bien en cualquier momento durante su periodo de trabajo; como en su caso lo hacían los servidores públicos de la época colonial, a través del juicio de residencia que servía para investigar y sancionar, a los funcionarios que habían incurrido en alguna responsabilidad, como se estudio en los dos primeros capítulos de está investigación.

Sólo se estipula que los ciudadanos, pueden presentar sus quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, pero como se afirma, no existe la obligación por parte de los servidores de rendir cuentas a nadie, ni mucho menos se establece algún procedimiento especial para el caso de rendición de cuentas, por lo anterior, la finalidad de esta investigación, es sugerir la implantación de la obligación de rendir cuentas a los servidores públicos, estableciendo un procedimiento especial, el cual se indicara en el siguiente capítulo.

Las obligaciones que se indican en párrafos anteriores, corresponde a la Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal determinarán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de esta Ley; de acuerdo a lo establecido en el artículo 51 párrafo primero de la ley en cita; lo anterior, serviría para proponer la aplicación del juicio de residencia traducido en la rendición de cuentas de los servidores públicos,

con un procedimiento especial, estipulado como una obligación más del servidor público.

Las sanciones administrativas, serán el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Estas sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta lo establecido en el artículo 54 de esta ley.

Por lo que hace al Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, consiste en que los servidores públicos del Distrito Federal están obligados a presentar declaración patrimonial en términos de esta ley, pero como todo propósito innovador, sólo queda en buenas intenciones por parte del legislador, ya que los servidores públicos por su propia mano no se pondrían en esta circunstancia, debido a que éstos no declararían el patrimonio que tiene si proviniera de actos u omisiones que violen las leyes tanto civiles, penales, administrativas y fiscales; por lo tanto, esta declaración de situación patrimonial sería subjetiva, aunque estuviera declarando bajo protesta de decir verdad, porque las sanciones son mínimas. De lo anterior, se desprende que el título cuarto se convierte en innecesario y obsoleto, pues no resuelve el verdadero problema que aqueja a la sociedad.

Para esta investigación, el aumento sustancial del patrimonio de los servidores públicos, se revisaría al momento de la rendición de cuentas al finalizar su empleo, cargo o comisión, o bien por traslado, ascenso o renuncia del servidor público. Estableciendo un procedimiento que permita que los servidores públicos rindan su declaración de situación patrimonial de manera ágil y no entorpeciendo sus labores; este procedimiento estaría a cargo de un Tribunal de Rendición de Cuentas facultado para ejecutar sus propias determinaciones y resoluciones.

Para robustecer lo manifestado en los párrafos anteriores, es necesario citar las líneas del Considerando del Acuerdo por el que se

determina los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial, en adición a los que se señalan en la ley de la materia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1997, que es del tenor siguiente:

“...sería para detectar posibles irregularidades que afecten al servidor público, constituyendo así en eficaces instrumento en la prevención de la corrupción.”

“Que es reclamo de la sociedad es un mayor control sobre la evolución del patrimonio de los servidores públicos, a efecto de lograr que éstos no utilicen sus empleos, cargos o comisiones para obtener prestaciones adicionales a las que por ley tienen derecho.”²⁴⁵

III.IV.- La responsabilidad de los servidores públicos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de marzo de dos mil dos, estipulando en su artículo segundo transitorio que se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal.²⁴⁶ También, se derogan todas aquellas disposiciones federales que se opongan a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del año 2002, continuó con la tendencia hacia la especialización, al separar de la anterior ley, aún vigente en su parte conducente, las responsabilidades administrativas, de tal manera, que el

²⁴⁵ Acuerdo por el que se determinan los Servidores Públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial, en adición a los que se señalan en la ley de la materia. D.O.F. del 4 de abril de 1997.

²⁴⁶ Artículo Segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el D.O.F. de 13 de marzo de 2002.

sistema de responsabilidad actual establece un ordenamiento jurídico para cada clase de responsabilidad pública u oficial: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para las políticas, por lo que ahora debería llamarse Ley Federal de Responsabilidades Políticas de los Servidores Públicos; y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para las administrativas.²⁴⁷

Esta ley, tiene como objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las siguientes materias:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;**
- II.- Las obligaciones en el servicio público;**
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;**
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y**
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.²⁴⁸**

Al igual que la anterior ley de responsabilidades, son sujetos de ésta, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, como lo establece el artículo segundo de la ley en estudio.

Corresponde a las siguientes autoridades la aplicación de esta ley, en su respectivo ámbito de su competencia:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;**
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;**
- III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública);**
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;**
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;**
- VI.- El Instituto Federal Electoral;**
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;**
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;**
- IX.- El Banco de México, y**

²⁴⁷ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit. (en nota 74) p. 192.

X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.²⁴⁹

El anterior artículo, indica a quien le corresponde aplicar y, es solo a las autoridades en el ámbito federal, excluyendo a las autoridades del Distrito Federal, como ha quedado señalado en el artículo segundo transitorio mencionado.

En el artículo 4 de este ordenamiento, se deducen las autoridades competentes para la investigación, tramitación, substanciación y resolución en su caso de los procedimientos y recursos establecidos en esta disposición legal, siendo las autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, queja y responsabilidad de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República. La misma ley indica, que se entiende por Contralorías Internas: a los órganos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República; asimismo, por contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, queja y responsabilidad se entiende a los titulares de las contralorías internas y a los de las áreas de auditoría, queja y responsabilidades designados por la Secretaría de la Función Pública.

El artículo 7 de este ordenamiento legal, indica los principios que todo servidor público tiene que salvaguardar, a través de las obligaciones que más adelante se harán mención, estos son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público. Para la investigación, este punto es importante, ya que de los mismos parte el sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se pretende reformar, a través de la rendición de cuentas de los funcionarios públicos al finalizar su empleo, cargo o comisión con la implantación de un procedimiento similar al utilizado en el juicio de residencia; este

²⁴⁸ Artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el D.O.F. de 13 de marzo de 2002.

²⁴⁹ Artículo 3, Ibidem.

procedimiento serviría para salvaguardar los principios mencionados con anterioridad

El segundo punto importante de la investigación, son las obligaciones que tienen todos los servidores públicos, las cuales son enumeradas en diversas fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Todas las obligaciones son importantes, pero para la investigación destaca la establecida en la fracción IV, la cual es del tenor siguiente:

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

La anterior fracción, dispone que todo funcionario público tiene la obligación de rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas a su cargo, empleo o comisión, proporcionando la documentación e información requerida. Pero no indica el alcance jurídico de este tipo de rendición de cuentas, al parecer es simplemente una obligación que no tiene finalidad concreta, ya que no indica quienes son los sujetos obligados a ésta, que autoridad necesita esta documentación e información y para que fin. Tampoco, establece algún procedimiento para la rendición de cuentas, ni en que periodo se puede requerir la información, ni el plazo para cumplir con la rendición de cuentas y para guardar la información solicitada, ya que no esta comprendida en el periodo de un año que establece el artículo 9 de la ley.

Para establecer la obligación de rendir cuentas, que permita controlar las funciones de los servidores públicos, es necesario definir que se entiende por esta:

“Es una operación que consiste, de parte de un mandatario, o de un administrador del patrimonio ajeno o de un contador de presentar amistosamente o ante la justicia la cuenta de su gestión, a fin de que esta sea verificada, arreglada y aprobada.”²⁵⁰

También, se entiende por Rendición de Cuentas, lo siguiente:

“En su sentido lato, designase con la expresión rendición de cuentas la obligación que contrae toda persona que, habiendo actuado por cuenta o en interés total o parcialmente ajeno, con o sin representación o hallándose obligada a restituir, ha realizado actos de administración o gestión respecto de bienes que no le pertenecen en forma exclusiva.”

“La obligación de rendir cuentas es una obligación de hacer, que consiste en presentar a la parte que tiene derecho a solicitarla un estado detallado de su gestión. Escribe en una exposición ordenada de los ingresos y egresos, con sus comprobantes respectivos.”

“La rendición de cuentas debe ser suficiente y contener una descripción precisa y detallada de la totalidad de las operaciones realizadas con motivo de la administración o gestión cumplidas, y de la documentación justificativa que corresponda.”²⁵¹

“Rendición de cuentas” es un término que se traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo {*liable*} [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas {*answerable*}.²⁵²

La rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia.” Para McLean, la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y

²⁵⁰ Vocabulario Jurídico. Publicado bajo la dirección de Gerard Cornu, Editorial Temis, Asociación Henri Capitant, Santa Fe de Bogotá - Colombia, 1995, p. 751.

²⁵¹ Diccionario Jurídico. Abeledo – Perrot, Tomo III, José Alberto Garrone, Segunda Edición ampliada, Buenos Aires, pp. 288-289.

²⁵² Ugalde, Luis Carlos, La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditorio Superior de la Federación, página en internet: www.asf.gpb.mx

acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño.”²⁵³

“La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.”²⁵⁴

Asimismo, es preciso saber que cuestiones están sometidas a la rendición de cuentas de los servidores públicos, que aspectos de su empleo, cargo o comisión van hacer revisados por alguna autoridad que tenga las facultades necesarias para ejercer sus determinaciones y aplicarlas, en caso de que encuentre anomalías o responsabilidad de los servidores públicos en sus diferentes tipos civil, penal, administrativa y política. Para evitar romper el principio de que ninguna persona puede ser juez y parte a la vez en algún procedimiento, se indica que sea alguna otra autoridad, de preferencia perteneciente al Poder Judicial o a un cuarto poder establecido para la rendición de cuentas de los servidores públicos.

Por lo que hace a la rendición de cuentas, la Auditoría Superior de la Federación, a través de diversos autores sostiene lo siguiente:

1. - La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos -es decir, todos los que dispongan de algún poder político- saben

²⁵³ Ibidem.

que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder, y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el quehacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados.²⁵⁵

2. - En una democracia con los gobernantes: si la ciudadanía -o sus representantes- decide que su mandatario es en exceso ineficiente para manejar los negocios públicos, lo removerá y sustituirá por otro. Ésa es la llamada responsabilidad política. Si el mandatario en cuestión es descubierto habiendo transgredido la ley o abusando de alguna forma de su poder, entonces no sólo será destituido sino, además, penalizado conforme lo establezca la propia ley. En tal caso, hablamos de una responsabilidad legal. La rendición de cuentas supone, pues, que un gobernante en cualquier nivel de gobierno podrá ser sujeto de responsabilidad política -removido del poder- o responsabilidad legal -castigado penalmente-. De esa forma, al saber el gobernante que puede ser removido o sancionado, tendrá mayor cuidado de no tomar malas decisiones o incurrir en abuso de poder. Por su propia conveniencia, no necesariamente pensando en el bienestar de sus gobernados. Sobre esta doble responsabilidad de los gobernantes -la honestidad y la eficacia-.²⁵⁶

3. - La rendición de cuentas públicas se erige como espina dorsal de la democracia política, al grado en que puede establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario, sea cual sea la modalidad que adopte. Precisamente, lo contrario de la rendición de cuentas es la impunidad gubernamental. Y la impunidad es el sello de los autoritarismos, en tanto que una democracia se caracteriza porque la

²⁵⁴ *Ibíd.*

²⁵⁵ Crespo, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Serie: *Cultura de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, página en internet: www.asf.gob.mx

impunidad de los gobernantes, cuando abusan de su poder, no es la norma sino la excepción.²⁵⁷

4. - Los mecanismos institucionales que permiten la rendición de cuentas en tales condiciones, son propios de la democracia política y facilitan la remoción pacífica e incluso la penalización de un mal gobernante con costos mínimos para la sociedad, y la disuasión de ese mismo gobernante para que no incurra en abuso de poder, todo lo cual eleva sustancialmente las probabilidades de que el interés particular de los gobernantes se concilie en algún grado importante con el bienestar colectivo de la sociedad, o al menos que no entren en franca contradicción. Son muchos los mecanismos y procedimientos mediante los cuales una democracia estimula y favorece la rendición de cuentas. Justamente, las instituciones propias de la democracia tienen, entre sus funciones principales, las de coadyuvar coordinadamente a la rendición de cuentas de los gobernantes.²⁵⁸

5. - La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el Estado de Derecho. Las naciones que obligan a sus funcionarios públicos y gobernantes a rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada suelen ser también las naciones que ostentan mejores condiciones de vida, economías más fuertes y ejercen una mejor defensa de las libertades individuales. Si un Estado no garantiza la rendición de cuentas, y los ciudadanos no tienen acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno, entonces, existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se corrompan. La rendición de cuentas es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el control efectivo de la corrupción, pues supone transparentar el quehacer del gobierno y hacerlo sujeto al escrutinio de todos. De ahí el estrecho vínculo entre la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.²⁵⁹

²⁵⁶ Ibidem.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Id.

²⁵⁹ Del Castillo, Arturo, Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, página en internet: www.asf.gob.mx

Por lo que toca a los servidores públicos que están sujetos a la rendición de cuentas, la Auditoría Superior de la Federación, señala:

Para la existencia de una democracia política eficaz, un sistema político debe cumplir, al menos, con las siguientes tres condiciones, vinculadas con la función de llamar a cuentas a los gobernantes:

A). - Que todos los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas. Esto es así porque en algunos regímenes semiautoritarios algunos gobernantes quizá puedan ser llamados a cuentas, pero el jefe de gobierno estará fuera de esa posibilidad, gozando de plena impunidad. En una democracia quien tiene más poder tiene mayor responsabilidad política. Es decir, el más poderoso con mayor razón debe poder ser llamado a cuentas por sus decisiones, por lo cual en una democracia un jefe de gobierno no es jamás impune por principio, sino que puede ser llamado a cuentas en caso de ineficacia política, trasgresión a la ley o abuso de poder.

B).- La rendición de cuentas debe discurrir de abajo hacia arriba, es decir, son las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales, los que deben poder llamar a cuentas a los gobernantes en distintos niveles, incluyendo al jefe de gobierno. De no fluir la rendición de cuentas de abajo hacia arriba, sino a la inversa, entonces el jefe de gobierno sería impune. En efecto, en algunos autoritarismos los jefes de gobierno (dictadores, monarcas, secretarios generales o presidentes) pueden llamar a cuentas a sus subordinados, castigando según su arbitrio la desobediencia, la ineficacia gubernamental o la corrupción. Pero las instituciones que no controla el jefe de gobierno deben tener el poder y la autonomía suficiente para llamarlo a cuentas, destituirlo o incluso castigarlo si su desempeño lo amerita. Sólo así el jefe de gobierno -y todos los gobernantes y funcionarios debajo de él- serán responsables públicamente, y no gozarán de impunidad.

C).- En una democracia las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica. Ésa es precisamente la ventaja de la democracia frente a un autoritarismo, pues en

cualquier autoritarismo, donde el jefe de gobierno es impune -por la propia incapacidad de las instituciones para llamarlo a cuentas- podría ser ciertamente derrocado y penalizado, pero no por la vía legal e institucional sino a través de una revolución que deponga al régimen. Sólo entonces un mal gobernante podrá ser removido del poder, o incluso castigado.²⁶⁰

En un régimen democrático de equilibrio y contrapesos del poder, y en el que se busca un sistema eficiente de rendición públicas de cuentas, el voto, la prensa, los medios de comunicación y el derecho de acceso a la información gubernamental, son instrumentos que juegan un papel importante para efectuar la rendición de cuentas, pero no es suficiente para lograr los objetivos de esta investigación.

La rendición de cuentas constituye uno de los pilares fundamentales para el sostenimiento de una democracia eficaz, al crear las condiciones propicias para cerrar el paso a la impunidad gubernamental, por lo cual proponen lo siguiente:

- Las acciones de los gobernantes y servidores públicos pueden ser controladas al someterse al escrutinio público.
- La sociedad puede evaluar el desempeño de sus gobernantes y decidir, con su voto, la continuidad y permanencia de un sistema de gobierno determinado.
- El llamado a cuentas de los gobernantes y, eventualmente, su penalización o remoción, en caso extremo, se lleva a cabo de manera pacífica, con sustento en un marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores, incluyendo, desde luego, la propia autoridad gubernamental superior electa democráticamente. La democracia se desarrolla cuando existen mecanismos para conciliar el interés personal del gobernante con el colectivo, al tiempo que se mantiene equilibrado el deber del gobernante con el poder que se le otorga.

²⁶⁰ Crespo, José Antonio, Op. Cit. (en nota 252).

Al retomar el análisis de la fracción XVII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentra:

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

La anterior fracción, desprende una duda importante, quien o quienes supervisa a los servidores públicos, al parecer la misma fracción da la respuesta, siendo el superior jerárquico, pero a éste quien lo supervisa, si cumple o no con las disposiciones de éste artículo, para subsanar lo anterior se pretende crear un Tribunal de Rendición de Cuentas, el cual analizará la supervisión de los servidores públicos al terminar su empleo, cargo o comisión, a través del procedimiento de rendición de cuentas que se propone en el capítulo siguiente.

Por último se analiza la fracción XXIV, que dice lo siguiente:

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Esta fracción indica, qué autoridad tendrá el conocimiento del incumplimiento de las obligaciones transcritas en líneas anteriores, sino es a través de un procedimiento en el cual el servidor público al terminar su empleo, cargo o comisión tenga la obligación de rendir cuentas ante alguna autoridad, para saber sobre los incumplimientos de las obligaciones que tienen a su cargo el servidor público y que sanciones deberá imponerse a los mismos que incumplan con esta obligación.

El artículo 9 de esta Ley, indica que: **“El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta por un año después de haber concluido sus funciones lo siguiente.”** Este artículo enumera tres incisos, de los cuales ninguno menciona la obligación de rendir cuentas durante un año después de haber concluido sus funciones. Lo anterior, es importante, ya que el servidor público puede caer en responsabilidad y nunca ser sancionado, ya que no está sometido a la rendición de cuentas que se propone en esta investigación.

En el Título Segundo de la ley, indica el procedimiento de las denuncias o quejas, las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicar la responsabilidad administrativa. El artículo 10 señala, que cualquier interesado puede presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y estas quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público, pero para esta investigación, las quejas o denuncias se propone que sean presentadas al momento de dejar su empleo, cargo o comisión el servidor público a través del procedimiento de rendición de cuentas, en la etapa procesal correspondiente. Este mismo artículo indica que la Secretaria de la Función Pública establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia; pero le falta agregar al artículo, que son resueltas por la misma autoridad, volviendo a romper el principio de juez y parte en una misma persona, además de que la resolución que se llegue a dictar en casos controvertidos sería subjetiva, ya que son los superiores jerárquicos o en su caso, las unidades de contralorías internas quienes resolverían este tipo de quejas o denuncias.

Por otro lado, es de destacar que en el artículo 11 de la ley, indica a las autoridades que establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 8 de la ley; así como, para imponer sanciones. Para la aplicación del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se propone que la realice una autoridad ajena a los poderes legislativo y ejecutivo, para que su procedimiento y resolución sea apegados a derecho y con objetividad, pero la investigación a los servidores públicos debe ser a través del procedimiento de rendición de cuentas que se propone, partiendo del juicio de residencia aplicado en la época colonial.

El artículo 13 de la ley, indica las sanciones por las faltas administrativas cometidas, que en su mayoría son idénticas a las de la ley de 1982. Las cuales son amonestación privada o pública, suspensión del

empleo, cargo o comisión por un periodo no menor a tres días ni mayor de un año, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Es de señalarse que la fracción IV del artículo 8 de la ley, consistente en la obligación de rendición de cuentas, sí la misma es incumplida no es considerada como infracción grave.

Los artículos 14 al 34 de este ordenamiento, se refieren al procedimiento para establecer la imposición de las sanciones administrativas a los servidores públicos que incumplan con las obligaciones establecidas en el artículo 8.

Para hacer efectivas las sanciones económicas, corresponde a la Tesorería de la Federación, a través del procedimiento administrativo de ejecución para cumplir con lo ordenado; estas sanciones económicas impuestas se actualizarán en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación.

El artículo 19, señala que cuando la Secretaría de la Función Pública o el contralor interno tuviera conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera, lo anterior, se debe a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, que establece la facultad exclusiva del Ministerio Público para investigar los delitos en materia penal.

El artículo 20, indica que la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, queja y responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual las dependencias o entidades y servidores públicos deberán proporcionar la información y documentos que se les sean requeridos. Este artículo tiene relación con la fracción IV del artículo 8; pero como ya fue mencionado, este procedimiento debe ser tramitado ante una

autoridad diferente para que tenga la fuerza de combatir la impunidad y la corrupción.

La fracción IV del artículo 21 de la ley, indica que la Secretaría, el contralor o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna. Esta fracción, hasta cierto grado representa el procedimiento que se pretende implantar en la rendición de cuentas de esta investigación, ya que existe una autoridad que puede requerir la información a otras autoridades para determinar la responsabilidad de los servidores públicos.

Por otra parte, existe la sanción de suspender a los funcionarios públicos, pero como lo expresa la ley, en algunos casos se requerirá autorización del Presidente de la República para que dicha suspensión sea impuesta a los servidores públicos responsables, si el nombramiento de éste incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. También, se requiere autorización de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, si dichos nombramientos requirieron ratificación de aquélla en los términos de la Constitución.

En contra de las resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad de los servidores públicos, éstos podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; lo anterior de conformidad con los artículos 25 de la ley y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo que se refiere, al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, establecido en el artículo 36 del Título Tercero de la ley, señala quienes están obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial.

El artículo anterior, serviría para establecer a los servidores públicos que deban estar sometidos al procedimiento de rendición de cuentas a través del juicio de residencia que fue establecido en la época colonial.

Dentro del artículo 40 de este ordenamiento, hay varios puntos importantes para esta investigación, en primer lugar, en el registro de los servidores públicos que lleva la Secretaría se inscribirán entre otros datos los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a los servidores públicos. Este punto tiene como principal fundamento para esta investigación, el que al final de la rendición de cuentas se le expida una constancia en la que acredite si hubo o no falta de responsabilidad de cualquier tipo y esta constancia es requisito para laborar en el servicio público posteriormente a la rendición de cuentas. Es como un registro y constancia de sanciones que servirá a otras autoridades al momento de contratar personal o funcionarios para ingresar al servicio público.

De conformidad con el artículo 41, la Secretaría de la Función Pública podrá llevar a cabo investigaciones o auditorias para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos. Esta facultad de la Secretaria sirve para efectuar las investigaciones o auditorias; subsistirá por todo el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haberlo concluido. Este procedimiento de investigación debe ser incluido en la rendición de cuentas que se propone en esta investigación. Para hacer más efectivo este procedimiento de investigación, se establece en el artículo 43, lo siguiente:

Las dependencias, entidades e instituciones públicas estarán obligadas a proporcionar a la Secretaria, la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo, relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos, con la

finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquellos.²⁶¹

Sólo el titular de la Secretaría o los Subsecretarios de la misma, en términos del párrafo anterior, podrá, solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la Información bancaria.²⁶²

El artículo anterior, contiene la forma más importante para solicitar la información y documentos que se requiere para la rendición de cuentas de los servidores públicos cuando terminen su empleo, cargo, comisión o por traslado, ascenso o renuncia, a las autoridades relacionadas a la función pública y al patrimonio del servidor público, como sería cuentas bancarias ante las instituciones de crédito a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de los bienes inmuebles en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y en materia fiscal a través de la Tesorería de la Federación.

Este mismo artículo atorga las facultades para requerir información y establecer en caso de ser procedente la correspondiente responsabilidad del servidor público investigado, pero como se ha mencionado no existen los procedimientos adecuados para realizar la rendición de cuentas que se propone.

III.V.- La responsabilidad de los servidores públicos establecida en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es hoy la Secretaría de la Función Pública, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de abril de dos mil tres. (con esta nota aclaratoria, se analiza el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,²⁶³ establece las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, **esta reforma entro en vigor el día 21 de mayo de dos mil tres.**

²⁶¹ Artículo 43, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el D.O.F., de fecha 3 de marzo de 2002

²⁶² Artículo 43, Ibidem.

Las fracciones I, II, III, IV, VII, VIII, X, XI, XII, XIV, XV, XVII y XXV, son las más importantes para la investigación.

En primer lugar la fracción I, establece la obligación de la Secretaría de la Función Pública de organizar y coordinar un sistema de control gubernamental, inspeccionando el ejercicio del gasto público federal y relacionándolo con el presupuesto de egresos. El sistema de control gubernamental, sirve para establecer las normas jurídicas para controlar a la administración pública, pero se propone que no sea de forma general, sino a través de cada uno de los servidores públicos de la administración pública federal; sin embargo, al parecer aquel sistema de control no ha dado el resultado esperado, debido a que el abuso del poder y la corrupción siguen existiendo y con mayor fuerza, por lo cual se pretende implantar un sistema de control gubernamental al momento de terminar su empleo, cargo o comisión del servidor público a través de la rendición de cuentas y con el siguiente procedimiento:

- 1. Presentar denuncias o quejas de los ciudadanos a los servidores públicos sometidos al procedimiento de rendición de cuentas.**
- 2. Esta denuncia o queja se presenta ante el Tribunal de Rendición de Cuentas, con medios de prueba y mediante la exhibición de una fianza.**
- 3. El Tribunal de Rendición de Cuentas abrirá el procedimiento de rendición de cuentas, solicitando a las autoridades e instituciones públicas o privadas los informes para constituir los medios de prueba en su caso.**
- 4. Con las denuncias o quejas presentadas por cualquier ciudadano se le dará vista al servidor público, con un término prudente para contestar lo que a su interés convenga.**

²⁶³ Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario oficial de la Federación con

5. Al rendir los informes las autoridades e instituciones públicas y privadas requeridas y con las denuncias o quejas, el Tribunal de Rendición de Cuentas analizará los medios de prueba, si a su consideración existieren indicios de responsabilidad civil, penal, administrativa y política, se hará formal denuncia o querrela y se le dará vista con la misma al servidor público sometido a la Rendición de Cuentas.
6. Con el desahogo o no de la vista dada al servidor público, se citara a esté y al Fiscal designado por el Tribunal de Rendición de Cuentas para comparecer a la Audiencia establecida en el artículo 16 constitucional.
7. En esta audiencia se procederá a recibir las pruebas que las partes tengan para afirmar sus hechos; en la misma se desahogaran las pruebas preparadas y en caso de no ser posible su desahogo se fijara nueva fecha para desahogar las pruebas restantes.
8. En la segunda audiencia deben ser desahogadas la totalidad de las pruebas admitidas, tanto de la denuncia presentada por los ciudadanos, a través del Fiscal que el Tribunal haya designado.
9. Las partes tendrá un término prudente para presentar sus alegatos, después de la exhibición de alegatos, se citara a las partes para dictar Sentencia.
10. La Sentencia puede ser en dos sentidos: absolviendo al servidor público o condenándolo, en

este último caso se pueden aplicar varias sanciones, las cuales pueden ser amonestación, multa, suspensión, destitución e inhabilitación.

- 11. La parte que no esté conforme con la sentencia dictada dentro del procedimiento de rendición de cuentas, puede impugnar la sentencia a través del recurso de apelación, el cual será revisado por el Tribunal de segunda instancia que corresponda.**
- 12. En caso de que la segunda resolución dictada en este procedimiento no este conforme alguna de las partes, podrá formular demanda de garantías ante el Tribunal Colegiado que corresponda. Esta resolución será inatacable y causara estado por ministerio de ley.**
- 13. La ejecución de la resolución será inmediata, a través del Tribunal de Rendición de Cuentas.**
- 14. En caso de que el servidor público sea responsable en materia civil o penal, lo pondrán a disposición inmediata de la autoridad competente para ejecutar las sanciones correspondientes.**
- 15. En la responsabilidad administrativa y política corresponde al Tribunal de Rendición de Cuentas ejecutar de inmediato las sanciones impuestas al servidor público.**
- 16. En caso de que la resolución sea absolutoria se le entregara al servidor público constancia de haber cumplido con la Rendición de Cuentas del último período comprendido de su empleo, cargo o comisión; éste servirá para que el servidor público pueda ingresar a otro empleo como funcionario.**

- 17. Para los responsables, se harán efectivas las sanciones administrativas por el Tribunal de Rendición de Cuentas, corresponde a la autoridad civil y penal hacer efectivas las sanciones a que fueron condenados los servidores públicos.**
- 18. Los bienes muebles e inmuebles de los servidores públicos involucrados en las responsabilidades anteriores, se procederán al decomiso, de conformidad con el artículo 22 constitucional.**
- 19. En los casos no previstos en este proyecto de ley, servirá de base los tratados internacionales que haya ratificado México, en cuanto a las medidas preventivas que se pretenden imponer a los servidores público.**
- 20. Para ingresar al servicio público, se deberá presentar la constancia de Rendición de Cuentas, en caso de haber sido funcionario público, si es la primera ocasión solo bastara con la declaración patrimonial que sea rendida al iniciar su empleo, cargo o comisión.**

Por otro lado, la fracción II, del artículo 37 de la Ley Orgánica, impone la obligación a la Secretaría de la Función Pública para expedir las normas y procedimientos de control administrativo, pero estas normas no han sido expedidas por la Secretaria para el control administrativo, como las que se explicaron en líneas anteriores; asimismo, no ha promovido normas para la rendición de cuentas de los servidores públicos.

Los mecanismos de vigilancia para el cumplimiento de las normas de control administrativo y el apoyo a los órganos de control interno, a través de la realización de auditorias, tendrían mejor funcionamiento cuando exista la obligación por parte de los servidores públicos para rendir cuentas ante un

tribunal previamente establecido y, no como lo disponen las fracciones III y IV, del artículo 37 de esta ley.

Las auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para promover la eficiencia en su gestión, se propone en el artículo 37, la inspección y vigilancia de los órganos de control de la administración pública, de acuerdo a las fracciones VII y VIII, pero existe el mismo problema, al no erradicar la corrupción y abuso del poder con la aplicación de un procedimiento de rendición de cuentas, porque el mismo no existe.

Las fracciones X, XI, XII del artículo 37, establecen la designación de los auditores internos y externos, delegados, comisarios y titulares de los órganos internos de control para desarrollar el sistema de control y evaluación gubernamental. Pero estos órganos carecen de las facultades para someter a los servidores públicos a la rendición de cuentas, la ley no otorga las facultades para exigir este procedimiento de rendición de cuentas, debido a que no existe.

La información obtenida sobre los resultados de la evaluación en la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, debe ser remitida al Ejecutivo Federal, para que en su caso, se dicten las acciones para desarrollar y corregir las irregularidades detectadas, de conformidad con la fracción XIV del artículo 37; pero dicha disposición no ha sido utilizada ya que no existen modificaciones radicales para establecer un sistema de control administrativo a través de la rendición de cuentas al terminar su empleo, cargo o comisión a los servidores públicos.

La declaración patrimonial de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, tiene contenido subjetivo, aunque la Secretaría de la Función Pública tiene la obligación de verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables, de conformidad con la fracción XV del artículo 37; pero como lograrán esta investigación, sino tienen los elementos necesarios para someter a los servidores públicos a una revisión exhaustiva de sus

funciones, sino a través de una rendición de cuentas clara y eficaz, para evitar la impunidad de los malos servidores públicos.

La Secretaria esta obligada a conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidad, aplicar sanciones y en su caso, presentar denuncias ante el Ministerio Público, esta fracción XVII, tiene un gran sentido de responsabilidad, pero si a la Secretaria no le establecen un procedimiento adecuado para investigar la conducta de los servidores públicos, no se podrá conocer la verdad de los hechos que pueden constituir responsabilidad civil, penal, administrativa y política, para lo cual se propone la rendición de cuentas, como se explicará en el siguiente capitulado.

Por ultimo, la fracción XXV del artículo 37, establece la formulación y conducción de la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la **transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por los particulares a la información que se genere**. Esta fracción, es el punto de partida para la investigación, ya que abre la posibilidad de formular acciones para la rendición de cuentas, a través del procedimiento similar al establecido en la figura de juicio de residencia del Derecho Indiano.

III.VI.- La responsabilidad de los servidores públicos establecida en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Se analiza este reglamento, debido a que la Secretaria de la Función Pública se le encomiendan facultades y atribuciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como son las siguientes:

El artículo 6, establece las facultades del Secretario de la Función Pública, entre las más importantes destacan, las contenidas en las fracciones XVI, XIX y XX. La fracción XVI, es para formular sugerencias a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores y de Seguros y Fianzas, para el control y la fiscalización de las entidades financieras de carácter

paraestatal. La fracción XIX, es para la designación y remoción de los delegados, comisarios, los titulares de los órganos internos de control y a las áreas de responsabilidad, auditoría y quejas, así como a los supervisores regionales y visitadores. La fracción XX, implica la obligación de informar al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que hayan sido objeto de fiscalización.

En el reglamento, se establece la Secretaría Ejecutiva Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, en el capítulo quinto del artículo 8. Al frente de la Secretaría habrá un Secretario Ejecutivo, dentro de sus facultades, las más importantes son:

1. - La fracción II, implica coordinar la promoción, integración, seguimiento y evaluación de los programas de **transparencia y combate a la corrupción**.

2. - La fracción III, es para proponer al Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control.

3. - Por lo que se refiere a la fracción VII, implica la obligación de proporcionar la información, datos o la cooperación técnica que, en materia de transparencia y combate a la corrupción, le sean requerido por otras dependencias del Ejecutivo Federal.

El Coordinador señalado en la fracción III, establecido en el artículo 9 del reglamento, dentro de sus facultades más importantes, se encuentran las siguientes:

1. Coordinar, supervisar, integrar e interrelacionar a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, a fin de garantizar el óptimo ejercicio de sus atribuciones.
2. Dirigir a los titulares de los órganos de control para evaluar el cumplimiento integral de los objetivos.
3. Diseñar y operar los sistemas de información para evaluar el desempeño de los delegados, subdelegados, comisionarios

públicos y titulares de los órganos internos de control y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.

4. Informar al Titular de la Secretaría sobre la evaluación del desempeño de delegados, comisionarios públicos y titulares de los órganos internos de control, a fin de proporcionar su óptimo desarrollo y funcionamiento.
5. Coordinar la integración de los **informes que deben rendir los comisionarios públicos y delegados** conforme a los requerimientos de información que determine la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública.
6. Coordinar, supervisar y evaluar la participación de los órganos internos de control en la integración y seguimiento de los programas que las dependencias generen a efecto de dar cumplimiento al programa de Transparencia y Combate a la Corrupción.

Por otra parte, en el artículo 11, se establece la Unidad de Asuntos Jurídicos, esta Unidad tiene dos atribuciones fundamentales para la investigación, las cuales son:

1. En la fracción X, es la atribución de proponer la declaratoria que corresponda hacer a la Secretaría en los términos del artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en su caso, el artículo 90 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y presentar, previo acuerdo del servidor público que determine el Secretario, **las denuncias o querellas ante el Ministerio Público, Congreso de la Unión o a las dependencias respectivas de la Administración Pública Federal, respecto de los hechos delictuosos en que la Nación resulte ofendida en procedimientos penales, políticos y administrativos.**²⁶⁴

²⁶⁴ Artículo 11, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, de fecha 12 de diciembre de 2003.

2. Coordinarse con las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal para la investigación de los delitos del orden federal o común que se detectaren en las acciones operativas de la Secretaría, coadyuvando en representación de la misma en los procedimientos penales, políticos y administrativos correspondientes.²⁶⁵

En el artículo 14 del reglamento, se establece la Dirección General Adjunta de Asuntos Penales, la cual tendrá las siguientes atribuciones:

Presentar ante el Ministerio Público competente las denuncias y querellas por hechos probablemente constitutivos de delito que resulten de la aplicación de procedimientos, programas y operativos a cargo de la Secretaría y que afecten los intereses de la Federación;

Elaborar la propuesta para la formulación de la Declaratoria que corresponda hacer a la Secretaría en los términos de los artículos 46 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en su caso, 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

Emitir dictamen cuando por razón legal fundada no proceda formular denuncia, querella o propuesta de Declaratoria;

Coadyuvar con el Ministerio Público en los procedimientos y juicios de amparo penales, instruidos por hechos o conductas que afecten los intereses de la Federación cuya defensa sea materia de las atribuciones de la Secretaría;

Proporcionar, en el ámbito de la competencia de la Secretaría, asesoría jurídica en materia penal o en cuestiones vinculadas con ésta, a las unidades administrativas de la Dependencia, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a la Procuraduría General de la República, a las entidades federativas y a entes públicos o privados cuando así lo requieran;

Asistir y apoyar jurídicamente las acciones de las unidades administrativas de la Secretaría en los operativos que en el ámbito de sus atribuciones lleven a cabo para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, así como a la Oficialía Mayor respecto a las acciones que realice cuando los bienes muebles de la Secretaría sean sustraídos o dañados, y

Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.²⁶⁶

²⁶⁵ Ibidem, fracción XII.

²⁶⁶ Artículo 14, *Ibid.*

El anterior artículo, expresa totalidad de las atribuciones que tiene esta Dirección para desempeñar sus funciones, las cuales para esta investigación son importantes, ya que después de haber tramitado el procedimiento de rendición de cuentas que se pretende implantar, estas atribuciones serían designadas al Tribunal de Rendición de Cuentas para ejercer sus facultades y ejecutarlas.

Es innovador, el artículo 15 de este reglamento, al proponer un gobierno electrónico, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69-C de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos. Lo anterior permite que los particulares presenten escritos vía electrónica con medios de identificación electrónica en sustitución de la firma autógrafa; asimismo, los documentos presentados por medios de comunicación electrónica producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos firmados autógrafamente y tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorguen a éstos. También, se establecen sistemas electrónicos para presentar promociones y solicitudes a través de medios de comunicación electrónica, así como para que las dependencias y entidades se encuentren en posibilidad de hacer uso de dichos medios para realizar notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información a los particulares.

La Unidad de Gobierno Electrónico debe ejercer el control de los medios de identificación de los sistemas de comunicación electrónica que tengan a su cargo, salvaguardando la confidencialidad de la información que se reciba por esas vías.

Esta Unidad de Gobierno Electrónico debe promover el adecuado uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información, para mejorar la eficiencia administrativa y los servicios gubernamentales en la implementación de acciones de gobierno electrónico, así como el desarrollo de una cultura tecnológica en el sector público y en la sociedad en general que permita el adecuado uso de los servicios de gobierno electrónico que se pongan a disposición de la ciudadanía.²⁶⁷

²⁶⁷ Fracción XVI, del artículo 15, *Ibidem*.

Por otra parte, en el artículo 17 del reglamento de la Secretaría de la Función Pública, establece la Unidad de Vinculación para la Transparencia, la cual entre sus atribuciones más importantes, se encuentran las siguientes:

Impulsar la participación de la sociedad, así como de las diversas instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras en los objetivos, metas, prioridades y programas de la Secretaría en materia de integridad y transparencia de la gestión pública y combate a la corrupción. Coadyuvar con los sectores privado y social en la instrumentación de estrategias para promover la transparencia, integridad y combate a la corrupción.²⁶⁸

También, se establece la Unidad de Control y Evaluación de la gestión Pública, en el artículo 18 de este reglamento, la cual tiene las siguientes atribuciones: establecer, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de gestión gubernamental, a través de los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal; también, integrar los informes de los resultados de auditorías, control y evaluación de la gestión pública. Coordinar con las demás unidades administrativas de la Secretaría y los órganos internos de control, los procedimientos que permitan proporcionar la información y documentación para atender los requerimientos de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados.

Por otra parte, en el artículo 19, se encuentra la Unidad de Auditoría Gubernamental, la cual tienen como atribuciones más importantes las siguientes: ordenar y realizar directamente las auditorías en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, a fin de promover la eficacia en su gestión, propiciar la realización de los objetivos contenidos en sus programas, y a efecto de:

Verificar que sus actos, tanto sustantivos como de apoyo administrativo, se ajusten a lo establecido en las disposiciones legales aplicables en el despacho de sus respectivas competencias;

Verificar en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en materia de sistemas de registro y contabilidad; contratación y remuneraciones al personal;

²⁶⁸ Artículo 17, *Ibid.*

contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución o supervisión de obra pública; conservación, uso, destino, afectación, enajenación, almacenamiento en su caso, y baja de bienes muebles, inmuebles, derechos y demás activos y recursos materiales, exceptuándose las verificaciones que competan a otros órganos de la Secretaría, por razón de la materia a su cargo;

Comprobar que la información financiera que formulen, refleje en forma razonable su situación conforme a los principios generalmente aceptados y, en su caso, a las disposiciones que al efecto emita la propia Secretaría;

Proponer las acciones que fueren necesarias para la corrección de situaciones ilegales o anómalas o el mejoramiento de la eficiencia y logro de los objetivos, y

Verificar que sus operaciones sean congruentes con los procesos aprobados de planeación, programación y presupuestación;²⁶⁹

Este artículo 19, establece el procedimiento y los requisitos de las auditorías a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.

Las siguientes dependencias de la Secretaría de la Función Pública, practicarán auditorías respecto de sus facultades y competencia, a través del procedimiento indicado en los artículos 20 al 24 de este reglamento:

Dirección General Adjunta de Auditorías Directas;
Dirección General Adjunta de Auditorías Especiales;
Dirección General Adjunta de Auditorías a Adquisición, Fondos y Valores;
Dirección General Adjunta de Auditorías a Obra Pública, y
Dirección General Adjunta de Auditorías Externas y Específicas.
Dirección General Adjunta de Auditoría y Control (artículo 32).

También, en este reglamento se establece la contraloría interna, en el artículo 27, la cual tendrá las siguientes atribuciones: aplicar las normas en materia de control, fiscalización y evaluación, atención de quejas, responsabilidades e inconformidades; verificar que las actuaciones de la Secretaría se apeguen a la ley, a través de la práctica de auditorías, de recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por incumplimiento de la ley por parte de los servidores

²⁶⁹ Artículo 19, *Ibid.*.

públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado; practicar investigaciones sobre sus actos, acordar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, acordar el cierre de instrucción del procedimiento, fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, y llevar a cabo, en su caso, las acciones que procedan en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida, así como presentar por conducto del contralor interno o del servidor público de la propia unidad administrativa que aquél determine expresamente en cada caso, las denuncias o querellas respectivas en el supuesto de detectar conductas delictuosas, en los términos de dicho ordenamiento legal y demás disposiciones legales aplicables.

La contraloría interna recibirá, tramitará y resolverá las solicitudes de indemnización de los particulares relacionadas con servidores públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado, en materia de responsabilidades.

El artículo 28 de este reglamento, establece la Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidad, la cual ordenara **de oficio, por denuncia o queja debidamente fundada, o en virtud de irregularidades derivadas de auditorias, la practica de investigaciones respecto de la conducta de servidores públicos de la Secretaria que pudiera implicar inobservancia de las obligaciones previstas por el ordenamiento legal que en materia de responsabilidad resulte aplicable.**²⁷⁰ Las fracciones del artículo 28, establece el procedimiento que se sigue a los servidores implicados a esta investigación.

Asimismo, el artículo 29, indican las Direcciones de Responsabilidades e Inconformidades A y B, las cuales deben **conocer de las quejas y denuncias presentadas en contra de los servidores públicos de la Secretaria, por presuntas violaciones a lo dispuesto en el ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, así como**

²⁷⁰ Artículo 28, fracción I, Ibidem.

verificar la veracidad de dichas quejas o denuncias. Llevar acabo las investigaciones derivadas de las quejas, denuncias o de las irregularidades detectadas en las auditorias respecto de la conducta de servidores públicos de la Secretaria y de su órgano desconcentrado, conforme a lo previsto por el ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicables, así como solicitar información y documentación a las unidades administrativas de la Secretaría, a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y a la Procuraduría General de la Republica, relacionada con los hechos objeto de la propia investigación.²⁷¹ También, dentro de las fracciones de este artículo, indican el procedimiento de la investigación de los servidores públicos, por parte de estas Direcciones.

La Dirección de Quejas y Denuncias, establecida en el artículo 30 de este reglamento, indica que recibirán las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; también, practicar las investigaciones, actuaciones y demás diligencias que se requieran. Solicitara la información y documentación a las unidades administrativas de la Secretaria y de su órgano desconcentrado, relacionadas con los hechos objeto de investigación. Esta Dirección tiene la atribución de diseñar y llevar a cabo, en coordinación con la Dirección de Investigaciones, programas y operativos específicos tendientes a verificar el incumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores públicos de la Secretaria y en su caso de detectar conductas que puedan constituir responsabilidades administrativa o penal y, turnarlo a la dependencia competente.

En el artículo 31, establece la Dirección de Investigaciones, la cual debe llevar a cabo las investigaciones y auditorias, respecto de la conducta de servidores públicos de la Secretaria, conforme a lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como solicitar información y documentos a las unidades administrativas competentes.

²⁷¹ Artículo 29, *Ibíd.*.

La Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, establecida en el artículo 36, tiene como objetivo desarrollar sistemas integrales de control y evaluación, que permita verificar con mayor eficiencia y eficacia el correcto y transparente ejercicio de los recursos federales; también, analizar el marco jurídico de los Estados y municipios en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

La Dirección General de Atención Ciudadana, establecida en el artículo 37, tiene la atribución de recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, practicando en su caso las investigaciones que se requieran para su integración. Establecer instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos. Implementar mecanismos e instancias de participación ciudadana, con el propósito de establecer procesos que faciliten la presentación de quejas y denuncias, así como lograr acuerdos y compromisos concretos con sectores de la sociedad tendientes a reducir los niveles de corrupción y propiciar una mayor transparencia en la actividad de la Administración Pública Federal.

En el artículo 38, se encuentra la Dirección General de Responsabilidad y Situación Patrimonial, entre las atribuciones más importantes, destacan las siguientes:

1. Integrar el padrón de servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial.
2. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos.
3. Ordenar y llevar a cabo las investigaciones, visitas de inspección y auditorias, con relación a la situación patrimonial de los servidores públicos en materia de responsabilidades.
4. Practicar de oficio o por denuncia las investigaciones que correspondan sobre el incumplimiento de los servidores públicos de las prevenciones en materia de responsabilidades,

para lo cual podrá ordenar la practica de visitas de inspección y auditoria en los términos de dicho ordenamiento.

La Dirección General Adjunta de Verificación, establecida en el artículo 41, tiene las atribuciones siguientes: ordenar de oficio, por denuncia o queja las investigaciones o auditorias, respecto de la conducta de los servidores públicos que impliquen inobservancia a las obligaciones establecidas en diferentes ordenamientos legales; así como de las visitas de inspección, investigaciones o auditorias derivadas del análisis patrimonial de los servidores públicos a fin de verificar la evolución de su patrimonio.

Las Direcciones de verificación A, B y C, establecidas en el artículo 42, tiene la atribución de recibir las quejas o denuncias en contra de servidores públicos, derivadas de visitas de inspección, auditorias o análisis de declaraciones de situación patrimonial, por presuntas violaciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Llevar las investigaciones y auditorias respecto de la conducta de servidores públicos, así como solicitar información y documentos a las dependencias, relacionadas con los hechos objeto de la investigación. Practicar investigaciones y auditorias relacionadas con presuntas irregularidades derivadas del seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos.

La Dirección General Adjunta de Registro y Evolución Patrimonial, se encarga de todo lo relacionado con la situación patrimonial de los servidores públicos, lo más destacado del artículo 43, es que puede pedir información a los propios servidores públicos, a sus cónyuges, concubenarios y dependientes económicos directos, para el análisis de las declaraciones de situaciones patrimoniales.

Las siguientes dependencias de la Secretaría de la Función Pública, están encargadas de revisar las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, así como su cumplimiento de esta obligación:

Dirección de Registro Patrimonial, (artículo 44)

Dirección de Registro de Servidores Públicos Sancionados, (45)

Direcciones de Evoluciones patrimoniales A, B y C. (artículo 46)

Por otra parte, la Dirección General de Información e Integración, establecida en el artículo 58, tiene las siguientes atribuciones: la realización de investigaciones que con motivo de quejas, denuncias o auditorías que impliquen inobservancia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, incluidas las investigaciones en materia de la situación patrimonial de éstos. Verificar el cumplimiento de las obligaciones; así como detectar conductas que puedan constituir responsabilidades administrativas y solicitar el apoyo de las autoridades federales, estatales y municipales que se requieran. Establecer programas de capacitación en materia de investigación de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas.

Con el propósito de que exista mayor control, se estableció la Coordinación de Visitadurías de Atención Ciudadana, Responsabilidad e Inconformidades, la cual tiene que realizar visitas de inspección para constatar la debida atención de las quejas, denuncias y peticiones de la ciudadanía, así como en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades.

En el capítulo IX, de este Reglamento, se establece los Delegados, Comisarios Públicos, Titulares de los Órganos Internos de Control, de sus respectivas áreas de Responsabilidades, Auditorías y Quejas. En los artículos 61 y 62, se establece las atribuciones de los delegados y comisarios públicos respectivamente, las cuales son: realizar análisis sobre los riesgos y problemas de corrupción y falta de transparencia en las dependencias de la Administración Pública Federal; también, puede requerir de las instituciones o entidades la información necesaria para cumplir sus funciones.

Los responsables de los órganos internos de control, podrán recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo,

cargo o comisión. Realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; denunciar ante las autoridades competentes los hechos que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos; requerir a las unidades administrativas de la dependencia la información necesaria para cumplir con sus atribuciones.

Los titulares de las áreas de responsabilidad, pueden iniciar el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer sanciones y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión; así como solicitar la información necesaria de las unidades administrativas para el cumplimiento de sus funciones.

Los responsables de las áreas de auditoría, se encargan de requerir a las unidades administrativas de la dependencia, órganos desconcentrados o de la Procuraduría General de la República la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

Los integrantes de las áreas de quejas, tienen las siguientes atribuciones: coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, solicitar la información requerida para el cumplimiento de sus funciones.

También, existen en lugares especiales un órgano interno de control y las áreas de auditorías, quejas y responsabilidades, las cuales tendrán las siguientes atribuciones:

1. El titular del órgano interno de control: debe programar y ordenar auditorías, inspecciones o visitas; investigar presuntas responsabilidades de servidores públicos, solicitar en su caso, su suspensión; sustanciar y resolver en la materia a fin de sancionarlos de conformidad con las disposiciones legales que resulten aplicables; realizar la defensa jurídica de sus resoluciones, representando al Titular de la Secretaría; expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos

del órgano interno de control, tramitar y resolver los recursos de revocación correspondientes;

2. El titular del área de responsabilidades: debe citar al presunto responsable e iniciar el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita representando al Titular de la Secretaría, y auxiliar al titular del órgano interno de control en los actos necesarios para la atención de los asuntos de su competencia;
3. El titular del área de auditoria: debe realizar las auditorias o revisiones que le ordene el titular del órgano interno de control, en los términos de los programas respectivos; auxiliarlo en la formulación de requerimientos y formular los dictámenes e informes de resultados en las auditorias a su cargo, así como llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las certificaciones de los documentos que obtengan con motivo de las auditorias que practiquen, y
4. El titular del área de quejas: debe recibir quejas y denuncias, llevando a cabo las investigaciones conducentes para efectos de su integración y darles el trámite que proceda en la Secretaría o en el propio órgano interno de control.

El anterior estudio del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, se aprecia que existen numerosas dependencias que revisan las denuncias, quejas o querellas de los ciudadanos por responsabilidades de los servidores públicos, pero no existe ninguna disposición en la cual requieran al servidor público para rendir cuentas ante una autoridad competente, al momento de terminar su empleo, cargo o comisión, por el tiempo que estuvo como servidor publico, a través de una

investigación exhaustiva, se presente o no denuncia o queja por los ciudadanos, esta investigación se daría a través del procedimiento de rendición de cuentas, que se analizará en el siguiente capítulo.

III. VII.- La responsabilidad de los servidores públicos establecida en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La fiscalización superior, parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 79, el cual es del tenor siguiente:

SECCION V

DE LA FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACION

Art. 79. - La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.²⁷²

La Auditoría Superior de la Federación, fiscalizará en forma posterior los ingresos y egresos, los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, a través de los informes que rindan las autoridades respectivas que disponga la Ley de Fiscalización Superior de la

²⁷² Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (ADICIONADA, D.O.F. 30 DE JULIO DE 1999). (REFORMADO, D.O.F. 30 DE JULIO DE 1999)

Federación, en caso de incumplimiento se podrá dar lugar al financiamiento de las responsabilidades que corresponda. También, investigara los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conductas ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

La Auditoria determinara los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias; así como, promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; también promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del año dos mil. Esta ley tiene como objeto fundamental regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior, como se establece en el artículo primero de la referida ley.

Existen en esta ley conceptos, que necesitan ser aclarados, para su comprensión, los cuales son:

1. Auditoria Superior de la Federación: La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.
2. Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes;
3. Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya

recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales;

4. Gestión financiera: La actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados;
5. Cuenta Pública: El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados;
6. Informe de avance de Gestión Financiera: El Informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus

fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas;

7. Proceso concluido: Es aquél que los Poderes de la Unión y entes públicos federales reporten como tal, en el informe de Avance de Gestión Financiera, con base en los informes de gasto devengado conforme a la estructura programática autorizada;
8. Fiscalización Superior: Facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara;
9. Servidores Públicos: Los que se consideran como tales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.²⁷³

La revisión de la Cuenta Pública, esta a cargo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, está se apoya en la Auditoria Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la Cuenta Pública.

Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas son sujetos de fiscalización superior. Esta fiscalización se ejercerá de manera posterior a la gestión financiera.

La Auditoria Superior de la Federación conservará la Cuenta Pública, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades derivadas de las presuntas irregularidades que se detecten en las operaciones objeto de revisión.²⁷⁴

La Auditoria Superior de la Federación, al tener la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización superior, podrá requerir a terceros, entidades o personas públicas o privadas que haya ejercido recurso públicos, la información relacionada con la documentación justificada y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes.

²⁷³ Artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

²⁷⁴ Artículo 13, Ibidem.

También puede solicitar y obtener toda la información (inclusive reservada) necesaria para el cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales. La Auditoría debe fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información.

El artículo 32, dispone que la Auditoría Superior de la Federación en el informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, dará cuenta a la Cámara de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas.

La revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, sirve para verificar si hay irregularidades que presuman la existencia de hechos o conductas que produzcan **daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales**, en caso de existir, se procederá de la siguiente manera:

- I. **Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;**
- II. **Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;**
- III. **Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**
- IV. **Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y**
- V. **Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.**²⁷⁵

Dentro de esta ley, los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad, son los siguientes:

- I. **Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en**

²⁷⁵ Artículo 45, *Ibíd.*.

dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

II. Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus Informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación, y

III. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.²⁷⁶

El punto medular de esta investigación, es la rendición de cuentas a los servidores públicos y para el caso de incurrir en responsabilidad, ser sometidos a un tribunal previamente establecido para restituir el daño causado y cumplir con la sanción impuesta; pero en esta ley, la finalidad de la responsabilidad es resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.²⁷⁷

Toda responsabilidad debe estar dirigida a un servidor público en particular y en su caso al superior jerárquico, como lo establece él:

Artículo 48. - Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere este Capítulo se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.²⁷⁸

Estas facultades que tiene la Auditoría para fincar responsabilidades e imponer sanciones prescribirán en cinco años, como lo establece el artículo 63 de esta ley. Pero las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables.

²⁷⁶ Artículo 46, Ibidem.

²⁷⁷ Artículo 47, Ibidem

²⁷⁸ Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Por otro lado, el Auditor Superior, tiene las siguientes atribuciones, importantes para esta investigación:

Presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como denuncias de juicio político de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁷⁹

Esta ley, tiene por objeto la revisión de la Cuenta Pública, en el ámbito general, pero en este trabajo de investigación se plantea la rendición de cuentas a los servidores públicos de manera particular y en su caso las implicaciones de responsabilidades con sus consecuencias jurídicas que procedan. Existen los elementos necesarios en esta ley, para cumplir los objetivos de la rendición de cuentas, a través de un procedimiento similar al utilizado en el juicio de residencia de la época colonial.

Asimismo, se hace notar que en ocasiones, “control” y “fiscalización” son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.²⁸⁰

III.VIII.- Acuerdos y Circulares relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con fecha primero de diciembre del año dos mil, expidió el acuerdo por el que se crea la

²⁷⁹ Artículo 74, fracción XVI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

²⁸⁰ Ugalde, Luis Carlos, La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditorio Superior de la Federación, página en internet: www.asf.gpb.mx

Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente.²⁸¹ Esta comisión tiene como objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Comisión debe establecer lineamientos y acciones concretas en el conjunto de la Administración Pública Federal, para prevenir la corrupción; analizar y promover reformas para armonizar y fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas y oportunas ante las desviaciones y mal desempeño de los servidores públicos; crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y los servidores públicos; facilitar los mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía, en todos los ámbitos de la función pública.

También la Comisión, tendrá las siguientes atribuciones:

1. Proponer dentro del marco legal vigente, la instrumentación inmediata de medidas de combate a la corrupción y de transparencia de la gestión pública en todas las áreas de la Administración Pública Federal;
2. Formular propuestas de reformas o adiciones al marco jurídico sobre prevención y combate a la corrupción;
3. Establecer las políticas, lineamientos y criterios para que las dependencias y entidades federales fomenten y faciliten la participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción, la transparencia de la gestión pública y el derecho a la información, y
4. Dictar las medidas que fomenten en las instituciones y los servidores públicos la cultura de la transparencia, el respeto a los derechos de los ciudadanos, **la rendición de cuentas**, la

²⁸¹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de diciembre de 2000.

observancia de valores éticos en el trabajo y el rechazo a las prácticas de corrupción.

La Comisión, tiene las siguientes líneas de acción para cumplir sus objetivos: la difusión a la información sistemática, oportuna y completa, para el acceso de la población en todos los asuntos públicos de su interés, sin poner en riesgo la seguridad nacional, los derechos de terceros o la vida privada de las personas; la colaboración y coordinación con los gobiernos estatales y municipales para prevenir y combatir la corrupción, así como para lograr la transparencia de la función pública y, el desarrollo de una cultura arraigada en el servicio público de calidad, transparencia, **rendición de cuentas**, respecto al ciudadano y observancia de valores éticos.

Por otra parte, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con fecha 16 de abril de dos mil dos, expidió el acuerdo que establece las normas que determinan como obligatoria la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, a través de medios de comunicación electrónica.²⁸² Este acuerdo, es producto del programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, la que dentro de sus objetivos esta lograr abatir la corrupción, mediante un enfoque preventivo que propicie el desarrollo integral de las instituciones y el uso de la tecnología como una herramienta básica de apoyo al quehacer gubernamental, para dar transparencia a las acciones de la Administración Pública Federal.

La propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 36, establece la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos. Este acuerdo, tiene por objeto establecer las normas bajo las cuales todos los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la Republica, de las unidades de la Presidencia de la República, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de los

²⁸² Decreto Publicado en el Diario oficial de la Federación, con fecha 19 de abril de 2002

Tribunales de Trabajo y Agrarios, sujetos a presentar declaraciones de situación patrimonial, deberán hacerlo obligatoriamente a través de medios remotos de comunicación electrónica.

Por otra parte, la Secretaria de la Función Pública con fecha 31 de agosto de 2004, expidió el acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el control, **la rendición de cuentas** e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos.²⁸³

Este acuerdo, tiene la finalidad de establecer un marco jurídico uniforme para la rendición del informe y garantizar la transparencia de los fideicomisos públicos, que por su naturaleza no son considerados entidades paraestatales conforme a la legislación vigente.

Corresponde a la Secretaria de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación vigilar, auditar y fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos aportados a los fideicomisos públicos. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los fideicomisos públicos, están obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por las autoridades que ejercen funciones de fiscalización y por aquellas que están facultadas por otras disposiciones legales para requerírselas, sin demérito del secreto fiduciario.

El mismo acuerdo, tiene como objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para efectos del control presupuestario y proporcionar la información que requiera la Secretaria de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación respecto de los recursos públicos federales aportados a fideicomisos, mandatos y contratos análogos. Estos fideicomisos deben dar cumplimiento a los requerimientos de información solicitados por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública y la

²⁸³ Ibidem, con fecha 31 de agosto de 2004.

Auditoría Superior de la Federación, relativos al manejo y destino de recursos públicos federales.

Tratándose de sociedades nacionales de crédito, el ejercicio de la función fiduciaria será objeto de fiscalización por el órgano interno de control competente y, por lo tanto, la fiduciaria deberá entregar la información que le sea requerida con ese fin, debiendo en todo caso considerarse como reservada, de acuerdo a los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Los anteriores acuerdos emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, son para combatir la corrupción y solicitar la rendición de cuentas de algunas dependencias, pero no resuelven el problema que pretende dar solución esta investigación, a través de la rendición de cuentas con un procedimiento similar al juicio de residencia establecido en la época colonial.

CAPITULO IV

Propuesta de reforma al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sumario:

IV.I.- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el procedimiento de rendición de cuentas a los servidores públicos.

IV.II.- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear un Tribunal de Rendición de Cuentas, encargado del procedimiento de rendición de cuentas.

IV.III.- Crear una ley reglamentaria para el procedimiento de rendición de cuentas al terminar el empleo, cargo o comisión, de él o los servidores públicos.

IV.IV.- Establecer mecanismos ágiles y eficientes para que el Tribunal de Rendición de Cuentas tenga las facultades para ejercer sus funciones y ejecutarlas.

IV.V.- Establecer la importancia del derecho de los ciudadanos para solicitar la rendición de cuentas.

IV.I.- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el procedimiento de rendición de cuentas a los servidores públicos.

Ante los actos de corrupción y abuso del poder cada vez más frecuentes y con el privilegio de la impunidad por parte de los servidores públicos, no bastan reformas sexenales a la Constitución en cuanto a crear nuevas leyes de Responsabilidades Administrativas o sobre Juicio Político, la creación de tipos penales involucrados como sujeto activo a los servidores públicos, autoridades como la Auditoría Superior de la Federación del Congreso de la Unión o la propuesta de creación de una Procuraduría Administrativa,²⁸⁴ ni especializar las responsabilidades de carácter penal, civil, administrativo o política, como en recientes fechas se están legislando en las Cámaras correspondientes, pero con resultados poco afortunados. Es necesario crear una reforma global en cuanto al sistema de

responsabilidades de los servidores públicos; además transformar la mentalidad de la sociedad y de los servidores públicos para someter a todos éstos al procedimiento de rendición de cuentas, ante la autoridad competente y ante los ciudadanos que presenten sus denuncias, querellas o quejas en contra de él o los servidores públicos sometido a esta figura y que resulten responsables, después de que terminen su empleo, cargo o comisión, o bien por traslado, ascenso o renuncia del mismo.

El Ejecutivo Federal envió a la H. Cámara de Senadores una Iniciativa de Decreto, de la cual se solicita la expedición de la ley Federal de Justicia Administrativa de los Servidores Públicos, de las Entidades Paraestatales y de Defensoría Pública y las leyes orgánicas de la Administración Pública Federal y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, así como el Código Fiscal de la Federación.²⁸⁵ Esta reforma consiste en separar la investigación de las quejas o denuncias (“averiguación previa”) de la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario y determinación de las sanciones que resulten, radicando la competencia en órganos administrativos distintos. La investigación quedará a cargo de la Secretaría de la Función Pública (lo que la convertirá en una especie de “Procuraduría Administrativa,” en órgano acusador que deberá “consignar” el pliego de cargo ante los juzgados) y la resolución de los procedimientos administrativos disciplinarios en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en las Comisiones de Responsabilidad Profesional de cada dependencia y entidad de la Administración Pública y de la Procuraduría General de la República, comisiones que crearía la ley de Justicia Administrativa.²⁸⁶ De lo anterior, se desprende que el Gobierno esta preocupado por resolver el problema de la responsabilidad de los servidores públicos, pero solo transformar las figuras existentes por otras que tienen el mismo fin, y no erradicar el verdadero problema de fondo y dejando de lado

²⁸⁴ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit. (en nota 74) p. 215.

²⁸⁵ Id.

²⁸⁶ Ídem.

las verdaderas reformas fundamentales y de trascendencia para la sociedad mexicana.

Como señala don Juventino Víctor Castro y Castro: “nuestra sociedad no se ha corrompido porque los individuos que la componen hubieran sido víctimas de la corrupción, sino todo lo contrario: los individuos que conforman la sociedad propician la corrupción, y cada día en mayor medida, principalmente porque ellos mismos se encuentran inmersos en una cultura corrupta.”²⁸⁷ Como más adelante lo indica el ex ministro: “el mal está en todos nosotros, y que debemos hacer algo, y no simplemente lamentarnos.”²⁸⁸

Lo realmente importante y necesario para evitar la corrupción, abuso del poder e impunidad, es crear mecanismos para investigar a los funcionarios públicos sobre sus actividades dentro de los tres Poderes de la Unión, en caso de que esta investigación dé como resultado responsabilidades de cualquier naturaleza, se debe imponer las sanciones previstas dentro de un mismo ordenamiento a los servidores públicos sometidos al procedimiento de rendición de cuentas.

No toda la responsabilidad es del servidor público, sino también de los individuos que tienen dependencia jerárquica con ellos, por tal motivo se pretende establecer, como en el juicio de residencia de la época colonial, que al funcionario público sometido a éste procedimiento, se debe investigar a éste y a los demás servidores públicos que estén bajo su supervisión y a los ciudadanos que tengan relación con las actividades de aquellos, inclusive a sus mismos familiares y amigos, para evitar a toda costa la impunidad por las faltas o delitos que hayan cometido en su gestión y evitar el enriquecimiento ilícito.

La división de poderes en ciertas ocasiones tiene sus excepciones establecidas por la ley, para que se mezclen entre sí, frecuentemente en cuestiones legislativas son discutidos asuntos jurisdiccionales, para evitar este tipo de contradicciones, se pretende crear un Tribunal que desempeñe

²⁸⁷ Castro y Castro, Juventino Víctor, Biblioteca de amparo y derecho constitucional, Editorial Oxford, México, 2002, p. 193.

funciones para aplicar el procedimiento de rendición de cuentas a los servidores públicos indicado en los artículos 108 y 110 de la Constitución, para no entorpecer las cuestiones legislativas. También, designar al Fiscal que tendrá fe pública, para allegarle al Magistrado de Rendición de Cuentas todos los medios de pruebas y defender los intereses de los ciudadanos que hayan presentado su denuncia, querrela o queja ante el Tribunal de Rendición de Cuentas.

Lo anterior, es para evitar confrontaciones políticas entre los tres Poderes de la Unión, al momento de tramitar los juicios políticos o declaraciones de procedencia, establecidos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en la actualidad estos procedimientos se encuentran a la orden del día, pero que desgastan a la sociedad, distraendo la función legislativa y dejan de lado asuntos importantes de México para su desarrollo y transformación.

El propósito de la investigación, es crear un procedimiento de rendición de cuentas con las formalidades esenciales del procedimiento y no caer en violaciones de las garantías constitucionales de los servidores públicos sometidos a la rendición de cuentas.

La responsabilidad de los servidores públicos, en cuanto a la rendición de cuentas, debe partir de la legislación vigente, en primer lugar en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes reglamentarias y los convenios internacionales. Como ha sido analizado en el capítulo anterior, se concluye que no se encuentra artículo alguno dentro de la Constitución que implique la obligación de rendir cuentas de los servidores públicos señalados en los artículos 108 y 110 de la Constitución. El procedimiento de rendición de cuentas que se pretende implantar consistiría en la siguiente reforma constitucional:

“Artículo 109. –“... ..”

FRACCIÓN IV.- “Deberán ser sujetos a la rendición de cuentas los servidores públicos señalados en los artículos 108 y 110 de esta

²⁸⁸ Id.

Constitución, la investigación se practicará al momento de finalizar su empleo, cargo o comisión, o bien, por traslado, ascenso o renuncia; éste procedimiento durara un año contado a partir de los supuestos señalados con anterioridad. El procedimiento de rendición de cuentas estará a cargo del Tribunal de Rendición de Cuentas, que tendrá las facultades para desempeñar sus funciones y ejecutarlas; este tribunal será parte integrante del Poder Judicial de la Federación.

Las leyes determinaran las causas y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito si durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión, o por motivos del mismo, por si o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio o el de alguno de sus familiares, adquiera bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Las leyes determinaran las causas y las circunstancias en los que se les deba sancionar administrativa y civilmente por irregularidades que durante su empleo, cargo o comisión, o por motivos del mismo, hayan cometido.

Los servidores públicos indicados en el artículo 110 de esta Constitución, quedan imposibilitados para ocupar un nuevo cargo si no se someten a la rendición de cuentas por el anterior empleo, cargo o comisión que hayan desempeñado.”

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

“Cualquier ciudadano, bajo la presentación de una fianza, podrá formular denuncia, querellas o quejas ante el Tribunal de Rendición de Cuentas, respecto de las conductas a las que se refiere este artículo,

para satisfacer los agravios cometidos por los servidores públicos responsables.”

Con esta investigación, se pretende reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, para que se aplique nuevamente el procedimiento establecido en la figura de juicio de residencia, que fue regulada en el Derecho Indiano, con ciertas modificaciones, para adecuarla a la realidad actual, con el nombre de rendición de cuentas.

Para lo cual, se tomarían cosas importantes del procedimiento de residencia establecido en la época colonial, pero no violando las garantías individuales de los servidores públicos; para tener una idea clara del juicio de residencia, se resume en lo siguiente:

El juicio de residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento. Había una parte “secreta” en la que el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario residenciado y otra “república”(sic) en la que cualquier particular que se considerase agraviado podía promover demandas y querellas para la satisfacción de sus agravios.

Se lleva a cabo ante un juez especial, designado por el presidente del Consejo de Indias, cuando el oficio era de provisión real, o por los virreyes, presidentes o gobernadores, cuando el oficio era provisto por estos funcionarios criollos. Se tramitaba en el lugar donde él residenciado había desempeñado su oficio, quedando éste arraigado. Excepcionalmente se autorizó a algunos altos funcionarios a que fueran representados por procuradores cuando debían trasladarse a otras regiones. El juicio comprendía no sólo al residenciado principal, sino también a los otros funcionarios subalternos que hubiesen desempeñado cargo durante el gobierno del primero. Es

importante destacar que solía analizar, no sólo el desempeño del enjuiciado en su oficio, sino también su vida privada y su moralidad.

El juicio comenzaba con un anuncio hecho por el juez a través de edictos en todo el territorio sometida a la jurisdicción del funcionario enjuiciado. En dichos edictos se invitaba a la población (españoles e indios) a presentar demandas contra el residenciado y sus auxiliares dentro de un plazo determinado. Se procedía después a la investigación. Con base en ella, el juez actuando de oficio (parte secreta), solicitaba informes a los organismos oficiales, revisaba documentación pública, examinaba testigos y recibía denuncias anónimas. La prueba testimonial era considerada de gran importancia. El juez debía elegir testigos probos y desapasionados y someterlos a un interrogatorio previamente preparado que seguía los modelos tradicionales, así como las ordenes reales recibidas para el caso. Si la jurisdicción territorial del residenciado era muy extensa, el juez debía enviar comisionados a las ciudades y villas más lejanas para obtener la información que faltaba. En esta misma fase del procedimiento destinada a la investigación, el juez daba entrada a las querellas de los agraviados (parte pública) quienes debían prestar fianza que perdían en caso de no poder probar sus dichos. Se pretendía así evitar falsas acusaciones derivadas de rencillas o envidias personales.

Recabada la información, el juez formulaba los cargos concretos, si los había, y le daba traslado al residenciado para que éste elaborase el pliego de defensa. Por último, y teniendo en cuenta la defensa, el juez dictaba sentencia, absolutoria o condenatoria. En el segundo caso,

con base en la falta cometida y al criterio del juzgador, se imponía la pena. Las más frecuentes fueron: multa, inhabilitación temporal o perpetua para el ejercicio de un oficio, traslado y destierro. Las penas pecuniarias eran transmisibles a los herederos en la medida de su enriquecimiento. El sentenciado podía apelar ante el Consejo de Indias si ocupaba un oficio de provisión real o ante la Audiencia en los demás casos. La sentencia definitiva cerraba el caso y no se podía volver, en un posterior juicio de residencia, contra los actos punibles cometidos por el funcionario absuelto o sentenciado correspondiente al periodo ya enjuiciado.²⁸⁹

Por lo tanto, partiendo de la necesidad de combatir y eliminar la corrupción y el abuso del poder por parte de los funcionarios públicos, se pretende que:

Primero.- El servidor público después de desempeñar un empleo, cargo o comisión, o bien por traslado, ascenso o renuncia en cualquier dependencia pública, debe someterse a la rendición de cuentas de su anterior empleo, cargo o comisión, para poder desempeñar otro nuevo empleo dentro del servicio público, este procedimiento debe ser substanciado ante el Tribunal de Rendición de Cuentas, que se pretende crear para tramitar este procedimiento de rendición de cuentas, con facultades suficientes para dictar sus determinaciones y ejecutarlas. El servidor público debe permanecer en el lugar donde desempeño el empleo, cargo o comisión, pero también puede dejar apoderado con las facultades necesarias para representarlo ante el Tribunal de Rendición de Cuentas. Para comenzar los servidores públicos que deben ser sometidos al procedimiento de rendición de cuentas son los indicados en los artículos 108 y 110 constitucional.

²⁸⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo V, I-J. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, pp. 228-230.

Segundo.- Si es la primera vez en que la persona va a trabajar en el servicio público, sólo deberá presentar su declaración patrimonial de inicio como lo establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y otros ordenamientos que dispongan esta obligación. Si ya ha sido servidor público deberá tener la constancia que expida el Tribunal de Rendición de Cuentas, en la cual, especifique que dicho servidor público fue sometido a la rendición de cuentas por su anterior empleo, cargo o comisión y no fue sujeto a responsabilidad alguna.

Tercero.- Para evitar conflicto de intereses o línea política para actuar dentro de la rendición de cuentas, se pretende que éste procedimiento lo conozca un Tribunal integrante del Poder Judicial Federal, creado para conocer este procedimiento de rendición de cuentas, de la siguiente manera:

1. - Se debe dar el aviso por el tribunal de que determinado servidor público está sujeto a la rendición de cuentas;

2. - Admitir las denuncias, querellas o quejas, que sean procedentes y previa exhibición de fianza para evitar denuncias falsas o de carácter perjudicial en contra del servidor público, por parte de los ciudadanos que se crean agraviados;

3. - Investigar por parte del Fiscal, si existe o no responsabilidad de los servidores públicos, para hacerlo del conocimiento del Magistrado de Rendición de Cuentas;

4. - Entregar el pliego de responsabilidades al Tribunal de Rendición de Cuentas, para que se fije este procedimiento y con el pliego dar vista al presunto responsable para que conteste lo que a su interés convenga;

5. - Tramitar en todas sus fases el procedimiento de rendición de cuentas, siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento y en su momento dictar resolución que en derecho corresponda, si es condenatoria aplicar las sanciones procedentes al servidor público sometido a la rendición de cuentas por haber resultado responsable.

Existen diferentes responsabilidades, como son la política, administrativa, penal y civil, para las dos primeras responsabilidades, sólo

será necesario la resolución que dicte el Tribunal de Rendición de Cuentas, para que se proceda a ejecutar la sanción impuesta, para éste caso el procedimiento de rendición de cuentas consistirá la última instancia para conocer de esta responsabilidad. Por lo que se refiere a la responsabilidad penal y civil que se deriven de este procedimiento de rendición de cuentas, con la resolución emitida por el Tribunal de Rendición de Cuentas se turnará a los respectivos jueces, ya sea local o federal para que dicten sus respectivas resoluciones respecto de estas responsabilidades, como son en materia penal, los delitos que hayan cometidos él o los servidores públicos y que se encuentren tipificados en el Código Penal Federal o de la entidad federativa donde haya desempeñado su empleo, cargo o comisión el servidor público responsable. En cuanto a la responsabilidad civil se encuentra contenida en el Código Civil Federal o de las entidades federativas donde haya desempeñado su empleo, cargo o comisión el servidor público responsable.

6. - La sentencia cierra el caso y no se puede volver en un momento posterior al procedimiento de rendición de cuentas, contra los actos punibles cometidos por el servidor público absuelto o sentenciado correspondiente al periodo ya revisado en el procedimiento.

La rendición de cuentas durara un año a partir de finalizar su empleo, cargo o comisión, o bien, por traslado, ascenso o renuncia, esto es, con la finalidad de que se tenga el tiempo suficiente para tramitar el procedimiento indicado en las seis fases importantes que se señalan en líneas anteriores.

La legislación penal y civil determinarán las causas y las circunstancias en los que se deba sancionar a los servidores públicos sometidos a la rendición de cuentas que durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión, hayan sido responsables.

Se pretende crear una obligación más para los servidores públicos indicados en los artículos 108 y 110 constitucional, consistente en que hayan sido sometidos a la rendición de cuentas por su empleo, cargo o comisión anterior, quedando imposibilitados para desempeñar un nuevo cargo, sino

fueron sometidos a este procedimiento con resultados satisfactorios. Esta obligación sería importante incluirla entre los requisitos para ser Presidente de la República, Diputado, Senador, etcétera, para que estén doblemente obligados a rendir cuentas si quieren ser nuevamente servidores públicos, además de que con esta medida existiría mayor circulación de servidores públicos y se le daría oportunidades a los nuevos servidores públicos para desempeñar cargos dentro de los tres Poderes de la Unión.

Por otro lado, para evitar confusiones en esta investigación, he utilizado la palabra Fiscal, consistente en la persona que revisara los informes solicitado por el Magistrado de Rendición de Cuentas, y que al existir responsabilidad por parte del servidor público, el Fiscal procederá hacer el pliego de responsabilidad correspondiente ante el Magistrado, para que con el pliego de responsabilidad se le dé vista al servidor público sometido a la rendición de cuentas. Pero de donde salió este nombre de Fiscal, actualmente sé esta editando en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, la revista "Cauces. Expresión de los estudiantes de la Facultad de Derecho, UNAM," y entre sus ensayos existe dos, a saber: "La reforma judicial y los desafíos del consenso democrático en México", por Héctor Fix-Fierro, así como el ensayo: "Justicia penal y derechos fundamentales. Comentarios a una iniciativa reciente," por Miguel Carbonell. Él primero de ellos habla sobre las iniciativas que se encuentran pendientes en la Cámara de Diputados, entre la que destaca la: "Supresión de la averiguación previa ante el Ministerio Público y traslado de la investigación a la responsabilidad del juez."²⁹⁰ Así también, menciona las iniciativas para el cambio del sistema de justicia penal, entre las que destacan: "La integración de lo que es actualmente la averiguación previa bajo la vigilancia del juez," y "La Transformación de la actual Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación como órgano autónomo."²⁹¹ De lo anterior, me baso para tomar la figura de Fiscal, éste

²⁹⁰ Cauces. Expresión de los estudiantes de la Facultad de Derecho UNAM, ensayo de nombre "La reforma judicial y los desafíos del consenso democrático en México", por Héctor Fix-Fierro, Año III número 11 julio. Septiembre de 2004, p. 29

²⁹¹ Ibidem, p. 31

integrara el pliego de responsabilidad, bajo la supervisión del Magistrado de Rendición de Cuentas; asimismo, para que al momento de presentar formal denuncia, querrela o queja por los ciudadanos, la misma se realice, a través del Fiscal y no del Magistrado, para evitar que el Magistrado de Rendición de Cuentas sea juez y parte a la vez.

También, como lo señala Miguel Carbonell, es necesario: “El establecimiento de un sistema normativo único en materia penal, de forma que tengamos solamente un código penal y uno de procedimientos que sean aplicables en toda la República.”²⁹² Asimismo, señala sobre: “La autonomía del Ministerio Público (o de la Fiscalía, como se le llamará en caso de que la reforma presidencial sea aprobada).” “Dar amplias facultades de revisión y supervisión al poder judicial sobre la tarea de las procuradurías.”²⁹³

Lo anterior es así, ya que no se puede romper con el monopolio de la acción que tiene el Ministerio Público o el Fiscal, ya que como lo señala Miguel Carbonell: “los particulares no pueden llevar ante el juez penal (en este caso Magistrado de Rendición de Cuentas) un asunto y que sea el juez el que determine si hay elementos suficientes para abrir el juicio en contra de un tercero.”²⁹⁴

IV.II.- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear un Tribunal de Rendición de Cuentas, encargado del procedimiento de rendición de cuentas.

La fracción cuarta que se pretende adicionar al artículo 109 constitucional, se agrega un párrafo más para que se incluya la creación del Tribunal de Rendición de Cuentas, perteneciente al Poder Judicial Federal, con las facultades necesarias para dictar sus propias determinaciones y ejecutarlas, en los procedimientos de rendición de cuentas sometidos a los servidores públicos señalados en los artículos 108 y 110 constitucional.

²⁹² Cauces. Expresión de los estudiantes de la Facultad de Derecho UNAM, ensayo de nombre “Justicia penal y derechos fundamentales. Comentarios a una iniciativa reciente, de Miguel Carbonell, Año III número 11 julio. Septiembre de 2004, p.

61

²⁹³ Ídem.

²⁹⁴ Id..

Para introducir a este Tribunal al Poder Judicial Federal, es necesario reformar el actual artículo 94 constitucional, para que quede de la siguiente forma:

Artículo 94. -

*“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, **en Tribunales de Rendición de Cuentas**, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.”*

“... ..”

*“La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito, **del Tribunal Electoral y del Tribunal de Rendición de Cuentas**, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.”*

“... ..”

*“La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, **los Magistrados Electorales y los Magistrados de Rendición de Cuentas**, no podrá ser disminuida durante su encargo.”*

“... ..”

Asimismo, se agregaría un artículo más y se modificaría el artículo 101 constitucional, para quedar de la siguiente forma:

“Artículo 99 Bis: El Tribunal de Rendición de Cuentas será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con un Magistrado, así como dos secretarios de acuerdos. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

Al Tribunal de Rendición de Cuentas le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. El Procedimiento de Rendición de Cuentas establecido en el artículo 109 de esta Constitución.

II.- Someter a los servidores públicos señalados en los artículos 108 y 110 constitucional, al procedimiento de rendición de cuentas.

III. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IV. Las demás que señale la ley.

Los Magistrados del Tribunal de Rendición de Cuentas deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados de Rendición de Cuentas serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por el Pleno de la Suprema Corte, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

El personal del Tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.”

Por lo que hace al artículo 101 constitucional, se agregaría lo siguiente:

*“Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y los **Magistrados del Tribunal de Rendición de Cuentas**, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.*

*Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral y los **Magistrados del Tribunal de Rendición de Cuentas**, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.”*

Las reformas que se tienen que realizar, en principio son en el ámbito constitucional y no debemos olvidar las reformas a las leyes reglamentarias que serían a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la creación del nuevo ordenamiento jurídico del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, de nombre Ley sobre Rendición de Cuentas para los Servidores Públicos.

IV.III.- Crear una ley reglamentaria para el procedimiento de rendición de cuentas al terminar el empleo, cargo o comisión, de él o los servidores públicos.

El orden normativo que se pretende crear tendrá como nombre **Ley sobre Rendición de Cuentas para los Servidores Públicos**, que regulará el artículo 109 fracción cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema de control gubernamental, sirve para establecer las normas jurídicas que controlan a la administración pública, pero no debe ser de forma general hacia las instituciones como erróneamente se está realizando, sino a través de cada uno de los servidores públicos de los Poderes de la Unión; con este sistema de control se pretende erradicar el abuso del poder y la corrupción, para lo cual, es necesario implantar el procedimiento de rendición de cuentas a los servidores públicos para que al momento de terminar su empleo, cargo o comisión, o bien por traslado, ascenso o renuncia de éste, tengan la obligación de rendir cuentas, y como la misma es entendida como un conjunto de procesos, actividades y normas englobadas en un sistema general de rendición de cuentas, se establezca el siguiente procedimiento:

- 1. El Tribunal de Rendición de Cuentas al momento de terminar el empleo, cargo o comisión, o bien por traslado, ascenso o renuncia del servidor público, notificaran a éste para hacerle saber que está bajo el procedimiento de rendición de cuentas y, dará difusión a través de medios electrónicos y medios impresos de circulación nacional, que determinado servidor público se encuentra sometido a éste procedimiento, para que los ciudadanos cuenten con el término pertinente para presentar sus denuncias, querellas o quejas que correspondan.**
- 2. Presentar denuncias, querellas y quejas los ciudadanos que se creen agraviados por los actos de los servidores públicos sometidos al procedimiento de rendición de**

cuentas, ante el Tribunal del mismo nombre, previa exhibición de fianza para evitar denuncias falsas que causen algún perjuicio al servidor público.

3. Esta denuncia, querrela y queja se presenta ante el Tribunal de Rendición de Cuentas, con medios de prueba en su caso, pero en caso de no poder presentar pruebas de su parte, el Tribunal analizara las denuncias, querellas o quejas para verificar si son procedentes.
4. El Tribunal de Rendición de Cuentas abrirá el procedimiento indicado, dando vista al Fiscal²⁹⁵ (o al Ministerio Público Federal), para que proceda a realizar el pliego de responsabilidad si existen elementos, con la supervisión del Magistrado de Rendición de Cuentas.
5. El Tribunal, a través del Magistrado de Rendición de Cuentas solicitara a las autoridades e instituciones públicas o privadas los informes para constituir los medios de prueba. Como por ejemplo al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, solicitará envíe en su informe todo lo relacionado a los bienes inmuebles del servidor público para compararlo con las declaraciones patrimoniales que haya realizado, también, se revisaran los bienes inmuebles de las familiares más cercanos; asimismo a las Instituciones Financieras para conocer el monto de sus percepciones en todo el tiempo que estuvo laborando como servidor público, para establecer si hubo o no lavado de dinero o enriquecimiento ilícito.
6. Con los informes de las autoridades e instituciones públicas o privadas y con las denuncias, querellas o quejas

²⁹⁵ Se indica "Fiscal", de acuerdo a las reformas pendientes que se encuentran en el Congreso de la Unión, sobre la reforma del Ministerio Público, en este sistema jurídico.

presentadas por los ciudadanos, el Fiscal²⁹⁶ perteneciente a la Fiscalía General de la Federación,²⁹⁷ realizará el pliego de responsabilidad si encontrare elementos que puedan constituir responsabilidad para el servidor público.

7. Con el pliego de responsabilidad que presente el Fiscal ante el Magistrado, éste le dará vista al servidor público sometido a la rendición de cuentas, con un término prudente para que conteste lo que a su interés convenga y si lo estima pertinente ofrezca pruebas de su parte.
8. Con el desahogo o no de la vista dada al servidor público, se citara a éste, a través del Fiscal para comparecer a la Audiencia establecida en el artículo 16 constitucional, ante el Tribunal de Rendición de Cuentas.
9. En esta audiencia, se procederá a recibir las pruebas que el Fiscal y el servidor público hayan ofrecido, para afirmar su pliego de responsabilidad o su defensa por parte del funcionario; en la misma audiencia se desahogaran las pruebas preparadas y en caso de no ser posible su desahogo se fijara nueva fecha para desahogar las pruebas pendientes, por una sola ocasión.
10. En la segunda audiencia deben ser desahogadas la totalidad de las pruebas admitidas, tanto del pliego de responsabilidad presentado por el Fiscal que tenga los elementos de prueba que se hayan constituido por los informes rendidos por las autoridades o instituciones requeridas.
11. Después de desahogar las pruebas, el Magistrado abrirá un periodo para presentar alegatos, las partes tendrá un

²⁹⁶ Entre las iniciativas de ley se encuentra la de suprimir la averiguación previa ante el Ministerio Público y trasladarla a la responsabilidad del juez, (en este caso sería Magistrado del Tribunal de Rendición de Cuentas, pero como no se puede ser juez y parte se decidió que el Fiscal con vigilancia del Magistrado presente la denuncia o querrela).

²⁹⁷ Este nombre proviene de las diversas reformas que se encuentran pendientes de estudio en la Cámara de Diputados, con el fin de transformar a la Procuraduría General de la República.

término prudente para presentar sus alegatos, después de la exhibición de alegatos o no, se citara para dictar Sentencia.

12. La Sentencia puede ser en dos sentidos: absolviendo al servidor público, o condenándolo, en éste ultimo caso se pueden aplicar varias sanciones las cuales pueden ser amonestación, multa, suspensión, destitución e inhabilitación.
13. La parte que no esté conforme con la sentencia dictada dentro del procedimiento de rendición de cuentas, puede impugnar la sentencia a través del recurso de apelación, el cual será substanciado por el Tribunal de segunda instancia, en este caso sería el Tribunal Unitario de Circuito correspondiente.
14. En caso de que la segunda resolución dictada en este procedimiento no este conforme alguna de las partes, pudiere formular demanda de garantías ante el Tribunal Colegiado que corresponda. La resolución que se dicte será inatacable y causara estado por ministerio de ley.
15. La ejecución de la resolución será inmediata, a través del Tribunal de Rendición de Cuentas.
16. En caso de que el servidor público sea sentenciado por alguna responsabilidad civil o penal, se pondrán a disposición inmediata de la autoridad competente (Juez Penal o Civil), se remitirá el expediente respectivo para que lleven a cabo el procedimiento correspondiente a fin de ejecutar las sanciones indicadas para cada responsabilidad en que incurra el servidor público.
17. En la responsabilidad administrativa y política corresponde el Tribunal de Rendición de Cuentas ejecutar de inmediato las sanciones impuestas al servidor público.

18. Para ejecutar las sanciones impuestas no se admitirá recurso alguno por parte de los servidores públicos sancionados.
19. En caso de que la resolución sea absolutoria se le entregara al servidor público constancia de haber cumplido con la Rendición de Cuentas del último período comprendido de su empleo, cargo o comisión, sin responsabilidad alguna; éste servirá para que el servidor público pueda ingresar a otro empleo en la administración pública.
20. Los bienes muebles e inmuebles de los servidores públicos involucrados en las responsabilidades administrativa, política, civil o penal, se procederán al decomiso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22 constitucional.
21. Cuando la sentencia sea absolutoria, los bienes decomisados serán devueltos a los servidores públicos, en el mismo estado que se encontraba al momento de su decomiso, si fuera posible.
22. En los casos no previstos en este proyecto de ley, servirá de base los tratados internacionales que hayan ratificado los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes reglamentarias que no se contravengan con la *Ley sobre Rendición de Cuentas para los Servidores Públicos*.
23. Los integrantes del Tribunal de Rendición de Cuentas serán vigilados por otros servidores públicos que a su vez han sido vigilados, lo anterior de forma circular para que nadie quede sin ser sometido a la rendición de cuentas.

Para ingresar al servicio público, se deberá presentar la constancia de rendición de cuentas expedida por el Tribunal del mismo nombre, en caso de haber sido servidor público, pero si fuese la primera ocasión solo bastara con

la declaración de situación patrimonial inicial que sea rendida al iniciar su empleo, cargo o comisión; pero si ya han sido servidores públicos deberán presentar la constancia y la declaración correspondiente.

IV.IV.- Establecer mecanismos ágiles y eficientes para que el Tribunal de Rendición de Cuentas tenga las facultades para ejercer sus funciones y ejecutarlas.

Entre los mecanismos ágiles y eficientes para el procedimiento de rendición de cuentas por el Tribunal del mismo nombre, se pretende establecer conforme a lo dispuesto por el artículo 69-C de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para lo cual se transcribe la parte conducente:

Artículo 69-C, segundo párrafo, dispone.- En los procedimientos administrativos, las dependencias y los órganos descentralizados de la Administración Pública Federal recibirán las promociones o solicitudes que, en términos de esta Ley, los particulares presentan por escrito, sin perjuicio de que dichos documentos puedan presentarse a través de medios de comunicación electrónica en las etapas que las propias dependencias y organismos así lo determinen mediante reglas de carácter general publicados en el Diario Oficial de la Federación. En estos últimos casos se emplearán, en sustitución de la firma autógrafa, medios de identificación electrónica.

El uso de dichos medios de comunicación electrónica será optativo para cualquier interesado, incluido los particulares que se encuentren inscritos en el Registro de Personas Acreditadas a que alude el artículo 69-B de esta Ley.

La certificación de los medios de identificación electrónica del promovente, así como la verificación de la fecha y hora de recepciones de las promociones o solicitudes y de la autenticidad de las manifestaciones vertidas en las mismas, deberán hacerse por las dependencias u organismos descentralizados, bajo responsabilidad, y de conformidad con las disposiciones generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública.

Las dependencias y organismos descentralizados podrán hacer uso de los medios de comunicación electrónica para realizar notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información a los particulares, en términos de lo dispuesto en el artículo 35 de esta Ley.²⁹⁸

También, hay que destacar que en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en su artículo 15, es innovador, al proponer

un gobierno electrónico, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69-C de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos. Lo anterior, permite que los particulares presenten escritos vía electrónica con medios de identificación electrónica en sustitución de la firma autógrafa; asimismo, los documentos presentados por medios de comunicación electrónica producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos firmados autógrafamente y tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorguen a éstos. También, se establecen sistemas electrónicos para presentar promociones y solicitudes a través de medios de comunicación electrónica; así como, para que las dependencias y entidades se encuentren en posibilidad de hacer uso de dichos medios para realizar notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información a los particulares.

La Unidad de Gobierno Electrónico de la Secretaría de la Función Pública, debe ejercer el control de los medios de identificación de los sistemas de comunicación electrónica que tengan a su cargo, salvaguardando la confidencialidad de la información que se reciba por esas vías.

Esta Unidad de Gobierno Electrónico debe promover el adecuado uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información, para mejorar la eficiencia administrativa y los servicios gubernamentales en la implementación de acciones de gobierno electrónico, así como el desarrollo de una cultura tecnológica en el sector público y en la sociedad en general, que permita el adecuado uso de los servicios de gobierno electrónico que se pongan a disposición de la ciudadanía. La obligación de la Secretaría es de expedir cuando proceda, certificaciones de los documentos y de la información que obre en sus archivos físicos o electrónicos.²⁹⁹

Se entiende que efectivamente se puede crear un procedimiento de rendición de cuentas a través de medios electrónicos que se encuentren

²⁹⁸ Artículo 69-C, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (reforma publicada el 19 de abril de 2000).

²⁹⁹ Fracciones IV, VII, VIII, XI, XIV y XVI, del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, de fecha 12 de diciembre de 2003.

aprobados por el Poder Judicial de la Federación, del Fiscal, de los servidores públicos y de los ciudadanos que presenten su denuncia, querrela o queja, en contra del servidor público sometido al procedimiento de rendición de cuentas. Lo anterior, tiene como ventaja la comodidad, agilidad y eficiencia del procedimiento de rendición de cuentas para cada una de las partes involucradas en este procedimiento, siempre y cuando exista acuerdo expreso por las partes de utilizar estos medios electrónicos que permita tramitar la rendición de cuentas.

Las promociones de las partes, los oficios de las autoridades, las notificaciones, citatorios, informes de las autoridades, de las instituciones públicas o privadas y de otros particulares, pueden ser presentados vía electrónica con acuse de recibo que se debe confirmar para mayor seguridad por cada una de las partes.

Dentro de la ley sobre rendición de cuentas para los servidores públicos, se debe regular que el procedimiento de rendición de cuentas puede ser tramitado electrónicamente para comodidad, agilidad y eficacia para las partes. El marco jurídico existente tiene la posibilidad de realizar este tipo de procedimientos pero faltaría la aprobación del Poder Judicial de la Federación para que establezca si es procedente o no, lo cual implicaría reformas a su Ley Orgánica y otros ordenamientos legales; pero si se pretende que este procedimiento sea ágil y eficiente es necesario tramitarlo bajo estos beneficios que otorga la tecnología y que se encuentran a la mano tanto del Tribunal de Rendición de Cuentas, del Fiscal, de los ciudadanos y de los servidores públicos sometidos a este procedimiento.

Lo anterior, obedece a que la mayoría de los servidores públicos tienen diferentes ocupaciones, para lo cual, se pretende no implicarles molestias al ser sometidos a este procedimiento, simplemente es un tramite que permite realizar una investigación a las funciones que desempeñó como funcionario público, a través de la rendición de cuentas, estableciendo un estímulo y apoyo que enorgullece sobre la expedición de la constancia que

otorgue el Tribunal al servidor público para que pueda desempeñar otro empleo, cargo o comisión dentro de los Poderes de la Unión.

IV.V.- Establecer la importancia del derecho de los ciudadanos para solicitar la rendición de cuentas.

Para la investigación, lo importante es la participación ciudadana, porque es una forma importante para consolidar y fortalecer el combate a la corrupción y renovar la ética de los servidores públicos ante la sociedad. Para lo cual, en la búsqueda de gobiernos transparentes, honestos y eficientes, es necesario establecer la importancia de la rendición de cuentas, como derecho para el ciudadano de solicitarla, a través de los medios necesarios que por un lado se encuentran en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002), con la finalidad de allegarse de las pruebas necesarias y al momento de iniciar el procedimiento de rendición de cuentas presentarla como prueba a través de su correspondiente denuncia, querrela o queja.

Con la regulación del ejercicio del derecho al acceso a la información pública inicia una nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia gubernamental y se abre una posibilidad para que el ciudadano cuente con los elementos necesarios para evaluar la gestión de las instituciones públicas (servidores públicos), lo que sin duda obligará al Estado a mejorar su organización y a adquirir mayor responsabilidad respecto de su actividad cotidiana.³⁰⁰

El artículo primero de esta ley, establece la finalidad de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión. Así también, indica los sujetos obligados a brindar la información que son los tres Poderes de la Unión.

³⁰⁰ Conjeturas. Pensamiento Jurídico Estudiantil de la Facultad de Derecho, ensayo sobre "Aspectos relativos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Poder Ejecutivo Federal, a seis meses de su aplicación", por Cecilia Azuara Arai, Año 1, número 3, Diciembre 2003- Febrero 2004, p. 60.

El acceso a la información tiene límites, para evitar daños a los intereses públicos, por lo tanto, estará reservada por algún tiempo la información, como lo establecen los artículos 13 y 14 de la ley.

La información a la que tendrá acceso cualquier ciudadano, de conformidad con los artículos 7 y 8 de la ley, son las siguientes:

Artículo 7. - Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

- I. Su estructura orgánica;**
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;**
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;**
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;**
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;**
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;**
- VII. Los servicios que ofrecen;**
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;**
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;**
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;**
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;**

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

Artículo 8. - El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.³⁰¹

Por otra parte, para que los ciudadanos tengan acceso a la información pública, fue necesario establecer dentro de la misma ley un capítulo relativo a las responsabilidades en las que puede incurrir el servidor público por incumplimiento de la misma, tal es el caso, de aquél que niegue información no clasificada como reservada o confidencial, o actúe con negligencia, o bien, entregue información considerada como reservada o confidencial, entre otros.

Las conductas mencionadas serán sancionadas en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales,

³⁰¹ Artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002).

que en su caso, procedan.³⁰² Pero con la nueva ley sobre rendición de cuentas para los servidores públicos, será ante el Tribunal de Rendición de Cuentas, el procedimiento para deslindar las responsabilidades correspondientes.

El derecho de la ciudadanía a la rendición de cuentas, consiste en el fortalecimiento del derecho que tiene la sociedad de pedir información a los poderes públicos y de ser informada por éstos.

El derecho de acceso a la información gubernamental va más allá de la libertad de prensa, pues en un régimen democrático de equilibrios y contrapesos, juega un papel político de primer orden. Los ciudadanos, las organizaciones que ellos mismos formen, las empresas y, desde luego, los medios masivos de comunicación pueden constituirse en vigilantes permanentes de las acciones de gobernantes y políticos, en la medida en que la autoridad, en todas sus representaciones, esté obligada a entregar información relacionada con su actuación. Un régimen en el que existan garantías de acceso a la información y en el que las instituciones públicas estén obligadas a generarla, difundirla y entregarla a quien la solicite sin mayores requisitos, restricciones ni condiciones, sin duda será más democrático, ya que en él no quedará más remedio a los gobernantes y políticos que aceptar la crítica y la vigilancia de los distintos actores sociales, desde el más modesto hasta el más agudo.

El libre acceso a la información gubernamental, además de representar un freno efectivo contra el abuso y la impunidad dentro y fuera de los poderes e instituciones públicas, también permite poner en operación políticas públicas mejor diseñadas e implantadas, que beneficien de manera más efectiva y eficiente a la colectividad.³⁰³

Por otra parte, en el Reglamento de la Secretaría de la Función Pública, establece en su artículo 15, La Unidad de Vinculación para la

³⁰² Conjetura. Pensamiento Jurídico Estudiantil de la Facultad de Derecho, Op. Cit. (en nota 276), p. 71.

³⁰³ López Presa, José Octavio, La Rendición de Cuentas en la Política Social, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditorio Superior de la Federación, pagina en internet: www.asf.gpb.mx

Transparencia, la cual entre sus atribuciones más importantes, se encuentran las siguientes:

1. - Impulsar la participación de la sociedad, así como de las diversas instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras en los objetivos, metas, prioridades y programas de la Secretaría en materia de integridad y transparencia de la gestión pública y combate a la corrupción.

2. - Coadyuvar con los sectores privado y social en la instrumentación de estrategias para promover la transparencia y la integridad de dichos ámbitos y sus relaciones con el Gobierno.

3. - Proporcionar el apoyo y asesoría a las unidades administrativas en temas de participación social en materia de transparencia, integridad y combate a la corrupción.

4. - Promover la celebración de instrumentos de coordinación con los sectores público social y privado en materia de transparencia y combate a la corrupción.

El concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.³⁰⁴

En ocasiones se utiliza el término de transparencia como sinónimo de rendición, la noción de transparencia se entiende más bien como una actividad dentro del sistema general de rendición de cuentas. La

³⁰⁴ Ugalde, Luis Carlos, La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditorio Superior de la Federación, pagina en internet: www.asf.gpb.mx

transparencia como la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público.

La transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general.

La transparencia “no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior”. La transparencia debe ser entendida más bien como un instrumento del sistema global de rendición de cuentas y no como la rendición de cuentas en sí misma.³⁰⁵

Asimismo, se desprende la importancia que tiene el Gobierno para brindarle al ciudadano el derecho a solicitar la rendición de cuentas para evitar la corrupción que aqueja a la sociedad, a través de los lineamientos indicados en esta investigación.

Todo implica un conjunto de reformas, para lograr integrar y coordinar los mecanismos que hagan ágil y eficaz el procedimiento de rendición de cuentas, para allegarse de la información necesaria a los ciudadanos que pretendan presentar su denuncia, querrela o queja ante el Tribunal de Rendición de Cuentas, para que el servidor público sea sometido a éste procedimiento y se deslinden las responsabilidades correspondientes y se sancione como se encuentra establecido en la ley sobre rendición de cuentas para los servidores públicos.

Como un ejemplo de la rendición de cuentas, dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México, se publicó en la “Gaceta UNAM, Órgano Informativo de la Universidad”, un suplemento especial de “Rendición de

³⁰⁵ Del Castillo, Arturo, Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, página en internet: www.asf.gob.mx

Cuentas” de la Cuenta Anual 2004.³⁰⁶ Esto sirve, para la UNAM en mantener el compromiso con la sociedad mexicana y la comunidad universitaria de rendir cuentas claras y oportunas.³⁰⁷ Pero si bien, es un paso importante, lo que se pretende en esta investigación es aplicar el procedimiento de rendición de cuentas a través de un Tribunal previamente establecido, no debiendo realizar este procedimiento de manera general a las instituciones públicas, sino de forma particular a cada servidor público, para su verdadera eficacia, ya que de manera global no se analiza de forma detallada el funcionamiento de cada uno de los servidores públicos.

Son procedimientos similares pero con objetivos diferentes, ya que la rendición de cuentas general sirve para el cumplimiento general de sus obligaciones de las instituciones públicas; como por ejemplo la Universidad Nacional Autónoma de México, que ha establecido mecanismos internos que garantizan la solidez y transparencia de la información, así como, un sistema de verificación independiente, que incluye: **A)** El examen de los estados financieros que práctica el auditor externo designado por el Consejo Universitario; **B)** La revisión y dictaminación que parte de la Comisión de Vigilancia Administrativa del propio Consejo; **C)** la discusión y aprobación, en última instancia, por el pleno del mismo; **D)** La revisión que, de tiempo en tiempo, realiza la Auditoría Superior de la Federación, órgano fiscalizador del Legislativo; **E)** A partir de junio de 2003 la UNAM formalizó su apertura al escrutinio de la sociedad, mediante la instalación de la página de transparencia.³⁰⁸ Lo anterior, sirve como antecedente para la nueva aplicación del procedimiento de rendición de cuentas que se propone en esta investigación.

Pero de manera particular, el procedimiento de rendición de cuentas abarcaría a la totalidad de servidores públicos, investigando a cada uno dentro de su función en su calidad de servicio público, con las ventajas y consecuencias que trae esta revisión.

³⁰⁶ Gaceta UNAM. Órgano Informativo de la Universidad Nacional Autónoma de México”. Rendición de Cuentas, Suplemento Especial, Rendición de Cuentas, marzo 2005.

³⁰⁷ *Ibíd.* , Cuenta Anual 3.

CONCLUSIONES

1. - Se concluye que para retomar la confianza en los servidores públicos es necesario transformar el sistema de responsabilidad de éstos, para que se implemente el procedimiento de rendición de cuentas, con el carácter de obligatorio para todos los funcionarios públicos.

2. - Que con el procedimiento de rendición de cuentas se pretenda eliminar la corrupción y el abuso del poder público, por parte de los servidores públicos, con mecanismos ágiles y eficientes para que cumpla con el propósito planteado.

3. - El sistema de responsabilidad reformada, debe establecer con toda claridad los derechos y obligaciones de los servidores públicos, para que con ello quede establecido el procedimiento de rendición de cuentas con sus respectivas sanciones, para satisfacer el reclamo de justicia de la sociedad.

4. - El procedimiento de rendición de cuentas, se basará fundamentalmente en la figura del juicio de residencia (del Derecho Indiano), con ciertas modificaciones para no violar las garantías individuales de los servidores públicos y para combatir la corrupción, el abuso del poder y la impunidad.

5. - La propuesta consiste en reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Cuarto, sobre la responsabilidad de los servidores públicos a cualquier nivel jerárquico de los tres Poderes de la Unión, implementando los derechos y las obligaciones de los funcionarios públicos, así como el procedimiento de

³⁰⁸ Ibidem.

rendición de cuentas al terminar su empleo, cargo o comisión, o bien, por traslado, ascenso o renuncia de éste.

6. - Este procedimiento de rendición de cuentas tiene dos propósitos, la primera es hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos y, la segunda es expedir una constancia que indique que el servidor fue sometido a la rendición de cuentas sin responsabilidad alguna, pudiendo así desempeñar un nuevo empleo, cargo o comisión en el gobierno.

7. - Se llega a la conclusión que en el actual sistema jurídico mexicano, en lo correspondiente a la responsabilidad de los servidores públicos, el procedimiento de juicio de residencia está derogado, debido a que en las disposiciones vigentes no existe procedimiento semejante a ésta figura que fue aplicada en el Derecho Indiano.

8. - Para transformar a un gobierno, con el fin de que tenga credibilidad, honradez y lealtad, es necesario tener una función pública transparente y sometida al procedimiento de rendición de cuentas, con la base que fue establecida en el juicio de residencia.

9. - Se pretende crear un Tribunal de Rendición de Cuenta, en el cual se tramite el procedimiento del mismo nombre, con las facultades suficientes para aplicar y ejecutar sus propias determinaciones y resoluciones.

10. - El procedimiento de rendición de cuentas, tendrá un conjunto de mecanismos que permitan, de manera pronta y eficaz deslindar responsabilidades o expedir la constancia de no responsabilidad, a través de un procedimiento electrónico, para tener por parte de cualquier ciudadano acceso a la información pública y a la rendición de cuentas.

11. - Con la aplicación del procedimiento de rendición de cuentas se pretende lograr un equilibrio entre los servidores públicos y los ciudadanos, a través de órganos jurídicos responsables y poderes jurídicamente controlados, por lo que respecta a cada uno de los servidores públicos.

12. - El juicio de residencia fue aplicado desde el Derecho Romano, para que sus empleados rindieran cuentas, es acaso de que ya no existe la necesidad de combatir el abuso del poder, la corrupción y la impunidad de los servidores públicos en la actualidad.

13. - La rendición de cuentas no significa de ninguna manera que los servidores públicos sujetos a este procedimiento ya sean culpables de algún hecho delictuoso, por el contrario, los funcionarios que prueben no incurrir en responsabilidad, tendrían motivo de honor y satisfacción para ellos, de tal suerte la rendición de cuentas no se debe ver con desagrado por los funcionarios públicos, ya que si éstos han procedido con honestidad, el procedimiento significa un motivo de halago para ellos mismos.

14. - El procedimiento de rendición de cuentas significa una investigación de todas las funciones del servidor público, para que se expida el certificado correspondiente en el desempeño de sus funciones, requisito indispensable para ocupar un nuevo empleo, cargo o comisión público.

15. - Los servidores públicos se encuentran obligados a rendir cuentas al pueblo de sus acciones y decisiones, porque es una obligación inherente a su encargo como funcionario público.

16. - Los artículos constitucionales establecen la responsabilidad de los servidores públicos, pero no se contempla como obligación principal la rendición de cuentas, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

17. - Los tratados internacionales relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos, establecen la obligación a los Estados Partes, para desarrollar mecanismos necesarios con el objeto de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, como puede ser, a través de la rendición de cuentas de él o los servidores públicos al terminar su empleo, cargo, comisión, o bien, por traslado, ascenso o renuncia.

18. - Se propone crear normas de conductas para el correcto y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, así como, las medidas y sistemas que exijan a los servidores públicos informar a las autoridades competentes sobre actos de corrupción, como es el caso de la rendición de cuentas.

19. - Se propone crear órganos de control superior (Tribunal de Rendición de Cuentas), con mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las practicas corruptas, abuso del poder y la impunidad, con la incorporación al sistema jurídico de responsabilidad, de la rendición de cuentas.

20. - Se debe reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para implantar mecanismos sobre la rendición de cuentas, a través de un procedimiento similar al utilizado en el juicio de residencia de la época colonial, se crearían formas y métodos para

prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción de los servidores públicos.

21. - El procedimiento de rendición de cuentas debe realizarse a la totalidad de los servidores públicos internos o externos, a través de mecanismos ágiles y eficaces para que tenga buenos resultados.

22. - Para investigar y perseguir la responsabilidad de los servidores públicos y, como consecuencia imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas a éstos, es necesario revisar todo tipo de elementos como son: cuentas bancarias, inmuebles, contabilidad y los informes que emitan las instituciones públicas o privadas, para llegar a la verdad de los hechos.

23. - La rendición de cuentas es una medida preventiva para evitar el soborno, lavado de dinero, corrupción, abuso del poder, impunidad, entre otros, el gobierno mexicano tiene la obligación de adoptar estas medidas que apoyen a combatir este fenómeno social.

24. - Las leyes reglamentarias de la responsabilidad de los servidores públicos, no contemplan obligación alguna para rendir cuentas ante autoridad competente, a través de un procedimiento previamente establecido, para deslindar alguna responsabilidad, como el establecido en el juicio de residencia de la época colonial.

25. - Los procedimientos de juicio político o declaración de procedencia, carecen de eficacia, debido a cuestiones políticas y no jurisdiccional, ya que son tramitados ante el Congreso de la Unión y, su principal función de ese Poder es legislativa y no jurisdiccional, para no mezclar las atribuciones de cada uno de los tres Poderes de la Unión, es necesario crear un Tribunal en cargo de la rendición de cuentas.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA:

1. Arroyo Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
2. Barragán, José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del Amparo), UNAM, 1978.
3. Bobbio, Norberto. Teoría General del Derecho (1958), Editorial Temis, Bogotá, 1992.
4. Cárdenas, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México, 1982.
5. Castro y Castro, Juventino Víctor. Biblioteca de amparo y derecho constitucional, Editorial Oxford, México, 2002.
 - El Sistema Constitucional en las Declaraciones de Procedencia (desafueros), Editorial Porrúa, México, 2005.
6. Cervantes Saavedra, Miguel de. El ingenioso caballero Don Quijote de la mancha (1965), Alianza Editorial, Madrid, 1984.
7. Cruz Barney, Oscar. Historia del Derecho en México, segunda edición, Editorial Oxford, 2004.
8. De Icaza Dufour, Francisco, (Coord.). Recopilación de leyes de los reynos de las Indias, Estudios Histórico-Jurídico, coordinador, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1987.
9. Díaz del Castillo, Bernal. Conquista de la Nueva España, Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1947.
10. Encinas, Diego, (Recopilador). Cedulaario indiano, Edición de Cultura Hispánica, Madrid, 1945, Libro III.
11. Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo I y II, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1984.

12. García-Gallo, Alfonso. "Leyes, Recopilaciones y Códigos." Recopilación de leyes de los Reynos de las Indias Estudio Histórico-Jurídicos, Miguel Ángel Porrúa, México, 1987.
13. García Valdeavellano, Luis. "Las Partidas y los orígenes medievales del Juicio de Residencia, en Boletín de la Real Academia de la Historia, CLIII, 1963.
14. Horst Pietschmann, Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo, Rolf Roland Meyer Misteli (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
15. Juárez Mejía, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
16. MacLachlan, Colín M., La Justicia criminal del siglo XVIII en México, Un estudio sobre el Tribunal de la Acordada, Editorial Sepsetentas 240, México, 1976.
17. Margadant S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Decimosexta Edición, Editorial Esfinge, 1999.
18. Martínez Alfaro, Joaquín. Teoría de las obligaciones, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
19. Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Tercera Edición, 2004, XVIII, Editorial Porrúa.
20. Ots y Capdequi, José María, Historia del derecho español en América y del Derecho Indiano, Madrid, 1968.
 - "El Juicio de Residencia en la Historia del Derecho indiano", en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, México, 1964.
21. Pérez De los Reyes, Marco Antonio. Historia del Derecho Mexicano, Volúmenes 1, 2 y 3, Editorial Oxford, 2003.
22. Sánchez-Blanco, Francisco. La Ilustración en España, Akal, Madrid, 1997.

23. Schafer, Ernesto. El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austrias, Imp. Carmona, Sevilla, 1935, t. I.

24. Soberanes Fernández, José Luis. Una aproximación a la historia del sistema mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

25. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Decimonovena Edición, Editorial Porrúa, México, 1983.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

26. Diccionario Jurídico, Abeledo – Perrot, Tomo III, José Alberto Garrone, Segunda Edición ampliada, Buenos Aires.

27. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo V, I-J, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.

28. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo XII, Historia del Derecho Mexicano, Segunda Edición, 2004, CXLIV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa.

29. Historia de México, Tomo 4, Salvar Editores de México, México 1974.

30. Vocabulario Jurídico, Publicado bajo la dirección de Gerard Cornu, Editorial Temis, Asociación Henri Capitant, Santa Fe de Bogotá - Colombia, 1995.

LEGISLACIÓN:

31. Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos, de fecha 5 de febrero de 1917, última reforma 27 de septiembre de 2004.

32. Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969. Promulgada el 30 de marzo de

1981. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de mayo de 1981.

33. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de fecha 31 de octubre de dos mil cuatro.

34. Convención Interamericana contra la Corrupción, con fecha de ratificación por México 2 de junio de 1997.

35. Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales, con fecha de ratificación por México 27 de mayo de 1999.

36. Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de agosto de 1931, reformado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de enero de 1989.

37. Ley de Amparo, publicada el 10 de enero de 1936, reformado en el Diario Oficial Federal de 16 de enero de 1984.

38. Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de fecha 29 de diciembre de 2000, reformada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2000.

39. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de fecha 13 de marzo de 2002, ultima reforma 31 de diciembre de 2004.

40. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de fecha 31 de diciembre de 1982, ultima reforma 13 de junio de 2003.

41. Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de fecha 4 de agosto de 1994, ultima reforma 30 de mayo de 2000.

42. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de fecha 11 de junio de 2002, ultima reforma 11 de mayo de 2004.

43. Ley Orgánica de la Administración Publica Federal, de fecha 29 de diciembre de 1976, ultima reforma 21 de mayo de 2003.

44. Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, de fecha 26 de mayo de 1995, última reforma 17 de mayo de 2001.

45. Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, de fecha 12 de diciembre de 2003, última reforma 2 de septiembre de 2004.

46. Diversos acuerdos y decretos sobre la responsabilidad de los servidores públicos, publicados en el Diario Oficial de la Federación.

HEMEROGRAFÍA:

47. Cauces. Expresión de los estudiantes de la Facultad de Derecho UNAM, Año III número 11 julio. Septiembre de 2004.

48. Conjeturas. Pensamiento Jurídico Estudiantil de la Facultad de Derecho, por Cecilia Azuara Arai, Año 1, número 3, Diciembre 2003-Febrero 2004.

49. Debate: López Obrador. Caso El Encino, Implicaciones constitucionales, penales y de procedimiento penal, Editorial Porrúa y Universidad Iberoamericana, México, 2005.

50. Gaceta UNAM. Órgano Informativo de la Universidad Nacional Autónoma de México. Rendición de Cuentas, Suplemento Especial, marzo 2005.

51. Proceso, Seminario de información y análisis, número 1483, 3 de abril de 2005, México. "Eliminar aberraciones", por Miguel Ángel Granados Chapa.

- Seminario de información y análisis, número 1480, 13 de marzo de 2005, México. "Razones contra el desafuero", por Carlos Telo Díaz.

- Seminario de información y análisis, número 1484, 10 de abril de 2005, México. "Motivos de una abstención", por Rosalía Vergara.

- Seminario de información y análisis, número 1484, 10 de abril de 2005, México. “El jefe es jefe (aún)”, por Miguel Ángel Granados Chapa.

- Seminario de información y análisis, número 1486, 24 de abril de 2005, México. “Cacería Frustrada... hasta ahora”, por Jorge Carrasco Araizaga y Armando Guzmán.

- Seminario de información y análisis, número 1484, 1 de mayo de 2005, México. “Una rendición tardía, torpe y costosa”, por Jorge Carrasco Araizaga y Armando Guzmán.

52. Vértigo, análisis y pensamiento de México, Año V, número 216, 8 de mayo de 2005, “Al archivo el expediente de la discordia”, por Ángel Hernández, pp. 12-13.

53. Revista Académica, Facultad de Derecho de la Universidad la Salle, Año I, número 2, Enero 2004.

54. Revista de Estudios Políticos. “La ideología de la Ilustración española”, en nueva época, Madrid, 1988, enero-marzo, número 59.

PAGINAS DE INTERNET Y CD-ROMS:

55. www.asf.gob.mx

56. www.sre.gob.mx

57. www.sfp.gob.mx

58. Compila X, Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2005.

59. IUS 2003, Jurisprudencias y Tesis Aisladas, junio 1917-marzo 2003 e informe de labores 2002, 2 CD-Roms, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

60. La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, México 2004, Suprema Corte de Justicia de la Nación.