

13-114
2EJ.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "

"EL RECURSO DE REVOCACION CONTEMPLADO
EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS APLICADO EN LA
SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y
VIALIDAD DEL DISTRITO FEDERAL"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE HUGO FERNANDEZ ROMERO



MEXICO, D. F.
**TESIS CON
VALLA DE OPIGEN**

1992



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	2
GENESIS DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL	2
Visión General de la Epoca Novohispana	2
El Derecho en las Indias	3
Las Leyes de Indias	6
Las Autoridades Indianas	8
La Justicia en la Nueva España	20
El Origen del Juicio de Residencia	22
Epoca Colonial	24
La Santa Inquisición o El Tribunal del Santo Oficio en México	30
Organización del Tribunal del Santo Oficio	31
Los Procedimientos del Santo Oficio	33
MEXICO INDEPENDIENTE	46
Antecedentes	46
La Constitución de Apatzingán	49
El Juicio de Residencia en la Constitución de Apatzingán	50
EPOCA CONTEMPORANEA. LA CONSTITUCION DE 1824	53
El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824	53
CAPITULO II	
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	79
Artículo 108 Constitucional	79
Artículo 109	85

Artículo 110	92
Artículo 111	100
Artículo 112	108
Artículo 113	111
Artículo 114	115
LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	120
CODIGO PENAL	125
CODIGO CIVIL	135
LEY ORGANICA DEL D. D. F.	138
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	143
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	149
CAPITULO III	151
LAS OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PUBLICO	151
Obligaciones	154
Las Sanciones Administrativas	158
EL PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE LAS SANCIONES	161
La Denuncia	161
Audiencia	162
La Investigación	163
La Resolución	164
CAPITULO IV	170
LOS RECURSOS	170
Distinción entre Recurso y Medio de Impugnación	174

El Recurso de Revocación	186
El Ambito de Validez	187
El Ambito Temporal de Validez	190
Ambito de Validez Material	190
El Ambito Personal de Validez	191
EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	193
Competencia de la Sala Superior	193
Las Salas Regionales	196
Atribuciones de las Salas Regionales	197
LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD	200
EL PROCEDIMIENTO DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE REVOCACION	202
SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DEL RECURSO DE RESPONSABILIDAD CON EL RECURSO ORDINARIO CIVIL	204
CONCLUSIONES	205
BIBLIOGRAFIA	209

El Recurso de Revocación	186
El Ambito de Validez	187
El Ambito Temporal de Validez	190
Ambito de Validez Material	190
El Ambito Personal de Validez	191
EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	193
Competencia de la Sala Superior	193
Las Salas Regionales	196
Atribuciones de las Salas Regionales	197
LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD	200
EL PROCEDIMIENTO DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE REVOCACION	202
SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DEL RECURSO DE RESPONSABILIDAD CON EL RECURSO ORDINARIO CIVIL	204
CONCLUSIONES	205
BIBLIOGRAFIA	209

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

Para reflejar un mayor horizonte del esquema en comento, existe la necesidad de abordar la génesis de responsabilidad oficial en las diversas etapas de nuestro país, haciendo con ello un mesurado y exhaustivo análisis de su evolución, en los representativos espacios históricos (época colonial, la Santa Inquisición, época independiente, época contemporánea), existiendo con ésto la finalidad para proyectar los problemas en una decisión constantemente renovada de inconformidad, con prácticas conservadoras, con pretéritas estructuras jurídicas venerables, pero que pueden en cualquier momento desplomarse. Por tal motivo fue indispensable y fundamental enmarcar el universo que actualmente rige a la responsabilidad de los servidores públicos; para analizar concienzudamente dichos ordenamientos legales para que no se incurra en el obsolutismo, como lo es desde la Carta Magna hasta la Ley de la Materia. Por lo tanto, es tiempo de renovación y cambio, como lo es el estudio del procedimiento que implica fincar responsabilidad al servidor público bajo un orden jurídico, evitando así arbitrariedades en éste, y asegurar y brindarle justicia al agraviado, restaurándole el perjuicio causado; sin restarle responsabilidad al Tribunal Fiscal de la Federación, como autoridad competente para interpretar la ley, tal como corresponde. Y precisamente, mediante el recurso aludido de Revocación es que se desarrolla el trabajo que hoy presentamos, analizando debidamente su problemática técnico-jurídica, misma que nos conducirá por nuevos rumbos del conocimiento.

C A P I T U L O I

GENESIS DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL

VISION GENERAL DE LA EPOCA NOVOHISPANA

Verdaderamente la Nueva España nunca fue considerada una típica colonia, sino mejor dicho un Reino que tuvo un rey concordantemente con el de España, representado aquí en estas tierras por el Virrey, asistido por órganos locales con cierto grado de autonomía vigilada y viviendo entre súbditos de la Corona Peninsular.

Así como el rey tenía a su lado un consejo de Castilla para los asuntos de Castilla, pronto se habilitó un consejo de Indias desde luego para las cuestiones indianas. Sin embargo, esta optimista construcción de régimen de la Nueva España como una estructura política paralela a la de la Antigua España, y no a un apéndice de ésta, adolece de tres circunstancias:

1. La sede de los supremos poderes (corona, consejo de Indias, casa de contratación, etc.), se encontraba en España.
2. Los intereses económicos de la Nueva España quedaban supeditados a los de España.
3. Para las altas funciones en las Indias fueron preferidos los conquistadores y no los criollos. Acontecimientos que de manera posterior trajo funestas consecuencias.

Por lo anterior, nos damos cuenta que la colonia española tenía en aquellos ayeres gran influencia de la corona, tienien-

do repercusión por éstos acontecimientos que se suscitaron en la Península Ibérica:

A) Que durante el período de Carlos V, cuyo lugar-teniente representativo en este continente fue Hernán Cortés y posteriormente el Virrey Antonio de Mendoza. Durante su régimen se experimentó de manera desmesurada.

B) Que durante el período de Felipe II, cuyo gobierno fue severo e influyó en el gobierno de Luis de Velasco.

C) Que durante la fase de decadencia de España en el siglo XVII, influye ésta en la Nueva España teniendo merma en la minería, actividad por excelencia en este continente, pero apoyada por el florecimiento de la agricultura.

D) Que la fase de nuevas energías aportadas por los borbones, fase que culmina con la interesante figura de Carlos III, quien también envió hacia las indias su espíritu progresista del despotismo ilustrado, por medio de José Gálvez, Bucareli y Revillagigedo II.

E) La última de las fases de los borbones que corresponden aún a la época virreinal, Carlos IV y Fernando VII de los que, aún con la mejor voluntad, sería difícil decir algo bueno.

EL DERECHO EN LAS INDIAS

Es este el derecho expedido por las autoridades españolas peninsulares o sus delegados u otros funcionarios y organismos

en los territorios ultramarinos, para valer en éstos, hacia un lado, este derecho se completa por aquellas normas indígenas que no contrariaban los intereses de la corona española o el ambiente cristiano, por el derecho. Estas son las leyes que regían a la Nueva España:

1. Las leyes del Toro de 1505.
2. El ordenamiento de Alcalá de 1348.
3. Los fueros municipales y el fuero real del ordenamiento de Alcalá.
4. Las partidas.

Sin embargo, en caso de controversias surgidas en la Nueva España posteriormente a 1567, a pesar de este texto de las leyes de Indias, es probable que antes de todo, se haya recurrido a la nueva recopilación y a la novísima recopilación.

En la historia del derecho indiano debemos distinguir entre dos fases: la fase inicial, en la que se discuten los fundamentos ideológicos de este derecho, y la fase final a partir de mediados del siglo XVI, cuando estas bases inician con la consolidación administrativa del inmenso territorio poseído.

Por lo que se refiere a las fuentes del derecho indiano cabe destacar a la legislación, de ésta emana una gran cantidad de cédulas reales, provisiones, instrucciones, ordenanzas, autos acordados, pragmáticas, reglamentos, decretos, cartas abiertas (1).

(1) García Gallo, A. La ley como fuente del derecho en Indias en el siglo XVI. Anuario del Derecho Español. Editorial Siglo XXI. México 1951; pág. 607.

Ahora bien, el fundamento de toda la legislación indiana era la corona y la ratificación por ésta era requisito indispensable para que tuviera valor toda disposición normativa emnada de los virreyes, audiencias, gobernadores, ciudades, etc., con la particularidad de que pendiente la ratificación, las normas dictadas por los mencionados virreyes y audiencias surtían provisionalmente efecto inmediato, en tanto que las de los gobernadores y ciudades debían obtener previamente la autorización del virrey o la audiencia, en cuyo caso surtían ya efectos mientras se obtenía la ratificación por parte de la corona.

Por otra parte, los gobernadores, presidentes y virreyes, más cercanos a una realidad que desde Madrid no siempre pudo juzgarse, podían pedir la revocación o modificación de las cédulas reales recibidas y suspender entre tanto su ejecución.

La mencionada legislación de las Indias, produjo y consecuentemente trajo un ambiente de desconfianza, impregnado de trámites complejos y burocráticos, con un carácter de ejecución formalista. Dentro de la gran gama de normas de derecho indiano, se destacan también las leyes de Burgos de 1512, la provisión de Granada de 1542, las ordenanzas de Felipe II, las Nuevas Leyes de 1542, la Reforma Agraria de 1680, la Recopilación de leyes de los reinos de las Indias de 1680; cabe mencionar que ya antes de esta fecha se pretendió compilar en la recopilación de Juan Ovando, el repertorio para las Indias en general, de Maldonado 1556, el cedulario de Puga de 1563, la capulata de las leyes de Indias, la compilación para las Indias en general de Alonso de Zorita de 1574, gobernación espiritual y temporal de las Indias, los sumarios para las Indias en general de Rodrigo de Aguilar en 1628, la recopilación sumaria de

todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España ... de varias reales cédulas y ordenes que después de publicada la recopilación de Indias han podido recogerse, autos y acuerdos y decretos de Gobierno Real y Supremo Consejo de Indias de León Pineolo en 1658, el proyecto de Solórzano y muchos otros más que no pudieron conjuntarse, pero finalmente se logró integrar el proyecto que, oficialmente aprobado se convirtió en la recopilación de Leyes de las Indias de 1680, que sobre todo aprovechó la labor previa de Juan de Solórzano Pereira y de Antonio de León Pineolo.

LAS LEYES DE INDIAS

Las leyes de Indias constan de nueve libros, subdivididos en 218 títulos, desde la edición de 1681, existieron otras de 1756, 1774 y 1791, pero sin modificar el material, el cual se integra de la siguiente forma:

LIBRO I.- Se refiere a la iglesia, los clérigos, los diezmos, la enseñanza y la censura.

LIBRO II.- Habla de las normas en general, del consejo de Indias, las audiencias y del juzgado de bienes de difuntos.

LIBRO III.- Trata del virrey y de asuntos militares.

LIBRO IV.- Se refiere a los descubrimientos de nuevas zonas, el establecimiento de centros de población, el derecho municipal, las casas de moneda y obrajes (talleres industriales).

LIBRO V.- Contiene normas sobre gobernadores, alcaldes mayores, corregidores y cuestiones procesales.

LIBRO VI.- Está dedicado a los problemas que surgen en relación con el indio.

LIBRO VII.- Regula asuntos morales y penales.

LIBRO VIII.- Contiene normas de carácter fiscal.

LIBRO IX.- Reglamenta el comercio entre la Nueva España y la metrópoli (2), y para algunas materias del derecho canónico.

En las leyes de Indias hallamos sobre todo, derecho público, para el derecho privado, era necesario invocar el derecho español (las siete partidas).

Aunque la voluntad de las leyes de Indias frente a la población indígena no pudo plasmarse totalmente en realidades, la enorme clase plebeya de los indios, en promedio, no vivía deprimentemente, bajo el virreinato que bajo el régimen anterior, el miedo a la guerra y al sacrificio había desaparecido. Después de algunas vacilaciones, la esclavitud fue, en general, prohibida, por lo que a los indios se refiere, los encomendadores fueron sometidos por la corona y varios tomaron en serio el papel de defender a los indios tributarios respecto de otros colonizadores. Otra fuente importante del derecho india no es la doctrina: "el principal de los autores en cuestión es Juan de Solórzano Pereira (Indiarum Iure) 1629, política india, 1647, Juan de Matienzo (gobierno del Perú) Castillo de Bo-

(2) Sarmiento Danate Alberto. De las leyes de Indias. Consejo Nacional de Fomento Educativo SEP. Editorial Siglo XXI . México 1988; pág. 49

badilla (Práctica para corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y de guerra; Thomas de Mercados y otros), Curia Philipica (Laberinto de comercio terrestre y naval); Antonio de León Pinelo (Tratado de confirmaciones reales, el gran'canciller de Indias); Gaspar de Escalona (El gazphilacium peruvium); Pérez López (Teatro de la legislación)(3). Una cuarta fuente del derecho indiano, es la jurisprudencia (poco analizada) pero reconocida por todos los autores.

Finalmente, terminó la fase de creación del derecho india no en 1821, subsistiendo este derecho provisionalmente en todo lo compatible con la nueva situación política, hasta que gradualmente, parte de sus reglas a menudo modernizadas, se trasladaron a las diversas normas expedidas por el Méjico independiente, mientras que otras normas fueron abrogadas, expresa o tácitamente.

LAS AUTORIDADES INDIANAS

Dentro de éstas, nos encontramos que el rey era la máxima autoridad, mismo que era representado en este continente por el virrey, desde 1535, pero también por otras autoridades, independientes de éstos y directamente responsables, ante la corona, entre ellos encontramos: los adelantados, los capitanes generales y los presidentes. Las demás autoridades son las siguientes:

- (3) García Gallo A. La ciencia jurídica en la formación del derecho hispanoamericano en los siglos XVI a XVIII.. Anuario de Historia del Derecho Español. Madrid, 1974, pág.178.

2. El virrey.
3. Adelantado.
4. Capitán General.
5. Presidente.
6. Comandante General para provincias.
7. Consejo de Indias.
8. Audiencias.
9. Administradores.
10. Dignatarios municipales.
11. Corregidores de indios.
12. Consulados.
13. Cortes.

VIRREY.- Era el representante personal de la corona, su mandato, originalmente vitalicio, pero posteriormente se redujo sólo a tres años, inmediatamente después se amplió a cinco años, y una vez que se estableció esta regla se respetó por varias dé cadas. Por otra parte, respecto a: arbitrariedad y codicia de dichos funcionarios de la corona, se inmiscuyeron en su actuación las audiencias, quienes ponían en evidencia la actitud o administración del virrey, mismos que tenían facultades y atribuciones para protestar formalmente contra ellas, aunque sin de mostración ni escándalo. Pero en caso que el titular insistiera en su conducta no obstante que la audiencia le sugirió corr gir algún vicio, estas audiencias apelaban directamente ante la corona española. El hecho que la audiencia aludida e incluso los señores oidores pudieran corresponder con la corona, sin necesidad de una autorización respectiva por parte del virrey o del presidente de la audiencia, aumentaba aún la eficacia de es te control sobre la actividad administrativa virreinal.

Otra de las limitaciones a las que se enfrentaban los virreyes, fueron los inspectores que envió la corona con amplios poderes para ayudar específicamente con algún problema de la Nueva España o a efecto de rendir algún dictamen sobre alguna rama de la administración.

En consecuencia muchos de ellos abusaban del poder y competían en uso del mismo en contra del virrey, o en ocasiones se coludían para someter a la población y para conseguir sus fines eminentemente particulares. "Los conflictos del virrey de Cruillas con Villalba, el apoderado de la corona, enviado para la reorganización del ejército novohispano, desde 1764 y luego con el visitador José de Gálvez (1765-1772), muestran como inclusive por dichos informes este virrey sufrió la "capitis di minutio"..." (4).

La tercera institución que limitó el poder de los virreyes, fue la institución denominada: "el Juicio de Residencia" rubro al que nos referiremos con amplitud en los puntos consecuentes.

Continuando con las funciones del virrey, éstas se concretaban a lo siguiente: la salubridad general, los correos, la autorización para la fundación de nuevos centros, los censos, la repartición de tierras de manera gratuita, el control sobre la calidad moral y profesional de los compradores de oficios públicos, y el control sobre gobernadores, corregidores y alcaldes mayores (no adelantados), la real hacienda, la política monetaria, el fomento económico, la administración del regío patrona-

(4) Velázquez M. de C. El estado de guerra en Nueva España, 1760-1808.

Editorial Taurus. México, 1950; pág. 378.

to indiano (vgr. la administración para el pase de las bulas) y el mandato militar incluyendo desde luego, el reclutamiento. De lo que se puede notar la importancia que tenía el virrey en estas tierras dada su alta investidura y el cúmulo de atribuciones que le competían, precisamente por ello, existían las discrepancias del abuso y ejercicio del poder estatal.

LAS CAPITULACIONES.- Algunos descubridores recibieron esta denominación, de adelantado, nombramiento que los hizo independientes de los virreyes y las audiencias. Dicho nombramiento (que entre paréntesis se podía transmitir de generación en generación) implicaba generalmente la facultad de repartir entre los participantes de las expediciones, cargo como las peonías, las caballerías y ciertas funciones públicas y de encomiendas. Todo encomendado operaba en regiones de difícil acceso por lo que se les respetaba dicha función. También los adelantados podían tener una fortaleza, una concesión de explotar las minas que a su paso iban descubriendo, pero previamente reconocidas por la corona y el pago de los derechos correspondientes por los metales obtenidos; asimismo, el derecho de cobrar el rescate por los indios capturados durante la expedición y el monopolio para la exploración de ciertas especies.

Cabe comentar con lo anterior, que dichos adelantados gozaban de importantes privilegios, los que la corona les concedía por los descubrimientos obtenidos para ella, no sin antes que pagaran por el ejercicio de los mismos.

LAS CAPITANIAS GENERALES.- Por lo que toca a dichas capitánías, éstas son similares a las que le concedían a los virreyes, de ahí que se empalmaban y provocaban controversias entre sí y con la población de la Nueva España.

LAS PRESIDENCIAS.- Estas son unidades territoriales colocadas bajo presidentes, designados directamente por la corona y relacionados íntimamente con ésta, pero sin subordinarse sino protocolariamente al virrey. Así en el siglo XVIII encontramos al lado del virrey al capitán general de Guatemala y al capitán general de Santo Domingo, ambos independientes del virrey y al presidente de Guadalajara, el cual gozaba de una limitada autonomía en torno al virrey.

Por lo que se refiere a esta autoridad indiana, su poder era limitado, no obstante que mantenía estrecha comunicación con la corona, no representan ningún peligro para las demás autoridades, sobre todo para las de gran poderío.

COMANDANTE GENERAL.- Dicha autoridad era exclusivamente para las provincias, es decir para el interior, y por ello tenía privilegios no tan sólo en el ámbito militar sino también en el administrativo.

CONSEJO DE INDIAS.- Al lado del rey, en España, nos encontramos con el Consejo de Indias, tribunal supremo de apelación respecto de asuntos de relevante cuantía. En la Nueva España, estaba conformado por un presidente (designado obviamente por la corona) y varios consejeros y ministros, así como de un secretario (tanto para la Nueva España como para el Perú) y finalmente un fiscal (también designado por la corona).

El funcionamiento del Consejo de Indias en donde se encontraban en su mayoría los dominicos, famosa orden religiosa, y con un elevado nivel intelectual, trajo como consecuencia el esplendor del mismo, hecho que influyó en la legislación social indiana.

LAS AUDIENCIAS.- Esta autoridad indiana, fue durante muchos años el órgano supremo dentro de nuestro territorio, desde 1535, la corona española se vió en la necesidad de enviar un representante personal (otro) a la colonia independientemente del virrey, y éste fue la audiencia, la cual nunca estuvo subordinada a la voluntad del representante formal: el virrey, ésto era en materia administrativa, y por supuesto tampoco fue en materia judicial. "Así surgió un ambiente de checks and balances, de pesas y contrapesas, ambiente favorecido por las circunstancias de que los virreyes sólo estaban aquí unos pocos años, mientras que los oidores se quedaban" (5). Así las audiencias conservaban su importancia durante toda la fase del vi reinato.

Cabe hacer notar que dichas, es decir, las audiencias fueron organismos de tipo judicial pero también gubernativos, ya que el mismo virrey consultaba a la audiencia todos sus asuntos en esta materia. Del virrey de la Nueva España, dependían (hipotéticamente) las audiencias de México, Guadalajara y Santo Domingo.

La audiencia estaba integrada por oidores, los cuales tenían la división de labores (cámara civil y criminal) a las cuales se agregaron fiscales cancilleres, alguaciles, capellanes, relatores, escribanos, etc.

En materia penal, los casos más importantes se presentaron directamente ante la audiencia, en otros casos era el tribunal

(5) Mora José María Luis. México y sus revoluciones. Fernández Editores
México 1967, pág. 161.

de apelación, en este sentido decidía los recursos y de ella dependía los diversos juzgados especiales; de la bula, de la santa cruzada, de bienes de difuntos y se encargaba de los tribunales inferiores.

De lo anterior nos podemos percatar que las audiencias en cuestión tenían a su cargo la función importante de la ejecución, es decir en un sentido contemporáneo del poder judicial y para salvaguardar ello, se les prohibía a sus integrantes participar en fiestas sociales, tener propiedades en el territorio de su jurisdicción, recibir favores de los particulares, ésto abarcaba a los funcionarios y a sus familiares. Incluso, para contraer matrimonio se requería del permiso expreso de la corona. Tenían diversas limitantes en torno a su función pública, con finalidad de que su actuación fuera lo más limpia posible.

LOS ADMINISTRADORES.- Dichas autoridades indianas, se subdividían en dos clases: en las provincias, el jefe administrativo y judicial era el gobernador y en los distritos o ciudades encontramos a los corregidores o alcaldes mayores.

Estos funcionarios eran inferiores en poder y jerarquía del virrey, eran nombrados por aquel o la audiencia, pero se dieron casos que lo hacía la corona. Estos administradores tenían como función prioritaria, conocer su territorio estrechamente, personalmente, totalmente, mediante una visita obligatoria, pero de ninguna forma deberían ser vecinos de él. Ambas categorías de administradores eran responsables de la paz en el lugar asignado y del cobro de los tributos en las comunidades indias que en ellos se encontraban. La

diferencia crucial entre ellos estribaba en que los alcaldes mayores tenían un territorio menos extenso y los corregidores más extenso e importante para el cobro de los tributos.

LOS DIGNATARIOS MUNICIPALES.- La democracia municipal fue herencia de la edad media española, en aquella época los municipios tenían una estructura que probablemente obedecía a un esquema ibero, prerromano y que Simpson compara: "con una asociación de seguro social combinada con un espíritu pro nunciado de patriotismo local" (6).

El cabildo de tales arcaicas comunidades, compuesto de regidores que a su vez elegían a uno o más alcaldes, representaba el poder legislativo y judicial: para la seguridad pública y la ejecución de las sentencias penales había alguaciles.

La tierra se encontraba repartida entre terrenos propios, explotados para sufragar gastos municipales o comunales, y otros terrenos se destinaban para que la población la utilizara para el pastoreo, para buscar leña, etc.

Ciertas tareas agrícolas fueron ejecutadas en común (cosechar, trillar) y un almacén común, llamado más tarde alhondiga, debía proteger a la comunidad contra el efecto de malas cosechas, guerras, etc., en tiempos cristianos, los curas locales, heredaban la fuerte posición política que, antes al lado de los alcaldes, los sacerdotes paganos habían tenido. Entre ellas, estas comunidades formaban a menudo ligas hermanadas.

(6) Simpson LB. Many mexicos, berkeley. Editorial Buckanan USA 1967
pág. 52.

Así en 1492, representa la liquidación del poder islámico en la Península Hispánica, pero también el descubrimiento de América, en 1521, significaba a la vez la derrota final de la democracia municipal en España. Aunque la batalla de Vitoria, empero significó el fin de las libertades "populares" (en el sentido de lo perteneciente a las oligarquías municipales), el ideal comunero sobrevivió y encontró en la Nueva España un ambiente relativamente favorable para seguir desarrollándose, aunque con cierta modestia, durante los tres siglos virreinales.

Así, lo básico de este sistema municipal español fue trasladado a las Indias, sin embargo, en la reglamentación del municipio novohispánico encontramos también varias normas creadas exclusivamente para las Indias como son las medidas de la plaza central, el barrio de los indios, la determinación de quien recibiría como premio de haber servido a la corona, un caballo, una caballería "caballerías y peonías son medidas flexibles: de LI.4.12.1, se puede deducir que una caballería es un solar de cien por doscientos pies, más una cantidad de terrenos para el cultivo y para la ganadería, que depende de la calidad de la tierra, ya que su extensión es determinada en términos de fanegas de maíz, trigo o cebada que puede producir, y de puercos, vacas, yeguas, ovejas y cabras que puede nutrir. Una peonía es la quinta parte de una caballería, aproximadamente más tarde el término de caballería se convierte en una medida concreta de terrenos, independientemente de su fertilidad, y tiene entonces significados distintos en Puerto Rico, Cuba y Santo Domingo" (7).

(7) Legislación Ultramarina. Tomo III Editorial Espasa-Calpe. Madrid 1844, pág. 139.

En los casos en los que un adelantado hubiera tomado la iniciativa para la nueva fundación, en su contrato con la corona, reservaba generalmente ciertos privilegios judiciales y administrativos por algunas generaciones. Si la fundación se debía a que un grupo de colonos había obtenido el permiso de establecerse en alguna parte, existiendo dos posibilidades:

A) Los colonos administrarían el nuevo centro de población por participación directa entre todos los vecinos, en tal caso, se habla de cabildo abierto, parecido a la landsge meinde que todavía se presentan en algunos países suizos.

B) Los colonos escogerían a sus autoridades (sistema del cabildo cerrado).

De ello las funciones municipales comienzan a incrementarse, por lo que se instituyen los regidores, como consejeros del municipio: "a fines de la fase virreinal encontramos en muchos municipios cierta cantidad de regidores vitalicios y hereditarios, generalmente respaldados por mayorazgos. Ellos nombraban cada año a los dos alcaldes, y cada dos años a los regidores, los regidores electivos u "honorarios"..." (8).

Asimismo, se encontraban los alcaldes ordinarios, quienes conocían de la justicia civil y penal: los procuradores, encargados de la defensa de los intereses de la comunidad ante las autoridades (un antecedente de amparo): los fieles executores, quienes fungían como encargados del control de precios, vigilaban la buena calidad de los productos alimenticios y suficientes para el suministro de la población (hoy

- (8) Valero Silva José. El legalismo de Hernán Cortés como instrumento de su conquista. Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM. 1965.

funciones a Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la Procuraduría Federal del Consumidor).

Por lo que corresponde a los cabildos, éstos eran pequeñas audiencias, quienes tenían como tareas, las funciones judiciales, administrativas y también legislativas (en el caso de las ordenanzas de cabildos). Y cabe señalar que por lo que toca a las primeras, éstas se referían a la apelación, toda vez que la primera instancia era ante los cabildos ordinarios.

LOS CORREGIDORES DE INDIOS.- Estas autoridades indianas, tenían como función, distrito por distrito, congregar a los indios por la fuerza para obligarlos a pagar el tributo a la corona y que participarán en los servicios personales y públicos además se congregarían para aprender el modo de vida cristiano español y se harían útiles para la economía y desde luego pagar el perseguido tributo a la corona española, por lo tanto estos corregidores de indios, se encargarían de todo ello, excento de cometer atropellos y abusos contra ellos. Esto se observa claramente en las leyes de Burgos de 1512, y en las instrucciones de Ovando de 1501.

LOS CONSULADOS.- Una de las últimas autoridades indianas corresponde a los consulados, que eran organizaciones de mercaderes, con facultades administrativas, judiciales y legislativas. En las Indias, los consulados recibieron originalmente como régimen legal el de las ordenanzas de los consulados de Sevilla y Burgos; en el siglo XVIII, las ordenanzas de Bilbao prevalecieron.

El primer consulado de la Nueva España, fue el de la ciudad de México, que se ocupaba de la construcción de ciertos

caminos, el desagüe del Valle de México, y el cobro de ciertos impuestos, mediante el sistema de arrendamiento. Además, contribuía desde 1693, a las milicias con el regimiento del comercio de México, reclutado entre los diversos gremios locales y estableció el Hospital de Belemitas.

Los consulados que a finales del virreinato se establecieron, fueron los de Veracruz, Guadalajara y Puebla, el primero de ellos construyó precisamente la carretera Veracruz-Jalapa y el establecimiento del Hospital de San Sebastián.

José María Luis Mora, crítica a dichos consulados que tenían: "como tutela a los virreyes y gobernadores, a quienes no se perdonaba el delito de querer poner a coto a sus limitadas pretensiones, y cuyas reclamaciones ante la corte fueron acompañadas siempre de cuantiosos donativos y con el carácter de amenaza" (9).

Finalmente, las cortes son delegados de los ayuntamientos. Estas autoridades nunca se establecieron en nuestro territorio, en virtud del principio, consistente en que dichas cortes sólo podrían establecerse por mandato del rey, pero como éste jamás envió disposición al respecto, sólo quedó en intento y proyecto de creación y conformación.

Una vez que se explicó la estructura de las autoridades indianas en nuestro territorio, dentro de las cuales existían igualdad de funciones públicas y por ello discrepancias y controversias internas y externas provocando con ésto un abuso y

(9) Mora José María. Op. Cit. pág. 165.

arbitrio del poder y del ejercicio del mismo, y por tal motivo, compete hablar a continuación de la justicia en la Nueva España.

LA JUSTICIA EN LA NUEVA ESPAÑA

Retomado lo anterior, la justicia se encontraba sujeta a múltiples fueros, con la constitución de tribunales "especiales", de acuerdo a la materia de la controversia y de las partes en la misma.

Las sentencias dictadas eran pronunciadas a nombre del rey como titular de la corona, el cual podía intervenir mediante instrucciones expresas: con lo que se demuestra que dicha función no era de ninguna forma independiente de la corona.

Por lo que se refiere a la audiencia en esta materia, correspondía el control de la jurisdicción eclesiástica, a través del recurso de fuerza (hoy recurso de apelación), pero en este caso, se llegaba a la anulación de las actuaciones y de la sentencia (parcial o general/total).

En el rubro de la justicia hacia los indios, se estableció un sistema de audiencias especiales para recibir las quejas de los indígenas. En este caso, Antonio de Mendoza le dió importancia a tal efecto, ya que semanalmente escuchaba de viva voz las quejas de los indios, dándole pronta y expedita solución a los casos planteados.

Los alcaldes ordinarios podían juzgar en asuntos de menor importancia con apelación del asunto ante el cabildo.

El corregidor, también podía pronunciar la sentencia, y podían recurrir contra ella, mediante la apelación ante las audiencias (México, Guadalajara) y dichas audiencias también tenían competencia para conocer de asuntos referentes al real patronato de la iglesia.

Como se abordó en el capítulo inicial, todas las autoridades indianas tenían (algunas) atribuciones jurisdiccionales, otras se las adjudicaban pero en conjunto ejercían tales tareas; pero en todos los litigios, siempre se presentaba la sentencia existía la posibilidad de apelar, ésto se hacía generalmente ante la audiencia.

La organización de la justicia en nuestro territorio durante este período, siempre estaba impregnada de arbitrariedades, injusticias, sobre todo para los coterraneos, aunque estaba constituido el juzgado general de indios.

Pero de manera global, la justicia siempre se organizó de acuerdo a los intereses no tan solo de la corona sino de los enviados del rey.

Finalmente, es menester abordar dentro de este sistema judicial español la institución que da inicio y antecedente al tema de investigación, es decir, a la responsabilidad oficial; en virtud de que en la organización de la justicia indiana se encuentra enclavado el "juicio de residencia", consistente en que la corona con ello pretendía mantener y conservar cierto nivel de honradez en la administración pública, mediante sus funcionarios, y por tal motivo, se sometía a un juicio a todos los funcionarios, hoy servidores públicos, de todos los niveles,

cuando se retiraban a la vida privada o cambiaron de función.

Bajo un sistema de acción popular, se reunían e investigaban todas las quejas concretas contra el ex-funcionario, el cual, entre tanto, por regla general, no podía salir del lugar donde había ejercido sus funciones.

Los jueces en cuestión fueron designados "ad hoc" por la persona o el consejo que había hecho el nombramiento del ex-funcionario por investigar.

EL ORIGEN DEL JUICIO DE RESIDENCIA

El juicio de residencia, no fue algo peculiar del derecho castellano, escribe José María Ots y Capdequi, sino que en las fuentes legales del derecho romano ya se encuentran preceptos reguladores de la obligación que pesaba sobre sus funcionarios del estado de responder, judicialmente, de su gestión.

Dicho 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.

La residencia en efecto, nace con la primordial misión de proteger al estado de la desaprensiva gestión de sus funcionarios; y solo subsidiariamente, se protege a los particulares. La constitución del emperador Zenón en el año 475, pero también en el digesto y las novelas de Justiniano se habla de dicha figura jurídica. Por otra parte, ya se encontraba en Italia con el nombre de "syndicatus" síndico es el individuo de

un ayuntamiento que tiene a su cargo defender los derechos del público no figurando el término *syndicatus*, palabra que equivaldría a aquel instrumento o institución para la defensa de los derechos del público, o el medio a través del cual el síndico hacía valer los derechos mencionados. Por extensión, luego se aplica el funcionario sujeto a responsabilidad por residencia, precisamente por tener que dar cuenta de la defensa de dichos derechos, o de las posibles quejas que pudieran formularse en su contra por lesiones a los particulares (10).

Así, a través del derecho italiano, o de las prácticas del juicio de residencia en el reino de Sicilia y otras ciudades italianas; en el derecho común o directamente de las fuentes latinas se tomó el juicio de residencia de las partidas.

Como se indicó con anterioridad en el derecho indiano, el juicio de residencia, se instituyó, en virtud de las grandes discrepancias existentes entre las autoridades indianas, pretendía equilibrar los poderes entre los virreyes y las audiencias, no obstante la superioridad jerárquica de los primeros. Este sistema burocrático (nos referimos al juicio de residencia), jerárquico, estaba a darle el triunfo a la corona frente al interés particular de los colonizadores, por una circunstancia, sobre todo, no resaltada suficientemente: por su fuerza interna, inherente al mismo sistema que le impreme el elemento clerical y más específicamente religioso, porque eran religiosos de voto de obediencia, quienes más sobresalen por su celo, por sus luces, por su desinterés, por su empeño en el buen gobierno, al frente del cual se hallaran muchas veces.

- (10) García Valdeavellano Luis. Las partidas y los orígenes medievales del juicio de residencia. Boletín de la Real Academia de la Historia. Editorial Alianza Madrid-España Com. Cd. Cuaderno 11 pág 22.

EPOCA COLONIAL

Con los intrépidos descubridores, se embarcaban también las instituciones de España para iniciar su aventura y capacidad organizadora en las tierras conquistadas.

Iba ... entre ellas, la del juicio de residencia, para ponerse en marcha en el acto, y exigir responsabilidad nada menos que al gran conquistador: Hernán Cortés, el primer residente en tierras de Indias, aunque sólo fuera por haberse sometido a esta residencia, allá, en México, donde él lo era todo. No obstante lo anterior, y por las múltiples quejas que llegaron a España, respecto de la conducta del conquistador, se ordena a Luis Ponce de León, primo del conde de Alcaudate, que le viniese a tomar la residencia llevando consigo las memorias de las quejas y las instrucciones por donde había de tomar residencia.

Esta residencia siguió el procedimiento indicado en la novísima recopilación, siendo como se manifiesta:

Primero se consolidan los jueces de residencia y se refuerza con un escribano, en el caso de Cortés, se nombró como referimos a Ponce de León, quien antes de iniciar su función fallece, nombrando en su testamento como su sucesor a Marcos de Aguilar, quien también sin ejercer el cargo fallece, quien tampoco lleva a efecto el cometido de Ponce de León, toda vez que se vieron involucrados varios hechos y obstáculos que lo impidieron, por lo que se suspendió la residencia, partiendo para España Estrada a efecto de darle cuenta al rey de lo acontecido con Hernán Cortés, así como del estado que guardaba la Nueva España.

Una vez que el rey conoce de lo anterior, ratifica en el puesto de gobernador a dicha colonia al famoso conquistador, so pena de cortarle la cabeza si es encontrado responsable de los cargos que se le imputaban, motivo por el cual se constituye la primera audiencia, integrada por:

Presidente: Nuño 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.

Segundo, el oficio de juez residente no podrá durar más de tres meses según la disposición dada en Toledo por Carlos I en 1525. Hecho que obstruía la buena marcha de la residencia ya que ésta por lo general tardaba más que dicho tiempo. En este caso de Cortés, Ponce de León ni sus sucesores llevaron a efecto su objetivo.

Tercero. El principio de la publicidad de la residencia, se modificó al incluir al escribano, a quien corresponde, en efecto, mandado por el juez y de oficio: dar pregón por todas las villas y lugares; se les faculta 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 el sumario. En el caso de Cortés no se mencionó quien integraba o era el escribano: "Ponce de León trafa consigo otros hidalgos, que fueron el aguacil mayor Proaño, natural de Córdoba, y va con su hermano, a Salazar de la Pedrada, que venía por alcalde de la

fortaleza y a un licenciado o bachiller que se decía Marcos Aguilar, a un soldado que se decía Bocanegra y a ciertos frailes de Santo Domingo, y por provincial de ellos un Fray Tomás de Ortiz, del cual se decía era más desvuelto para entender de negocios, que no para el santo cargo que traía" (11).

Cuarto.- La responsabilidad continúa siendo universal e ilimitada. En este punto, tal como es se le radicó a Cortés para ejecutarle el juicio de residencia no importando su fama y gloria.

Quinto.- Están sujetos a la residencia, el asistente, el gobernador o corregidor o sus oficiales; incluyendo a regidores, fieles, procuradores, escribanos y otros oficiales del consejo, por lo tanto por su carácter de gobernador, Hernán Cortés fue sometido a dicho juicio, aunque sólo aparentemente.

Sexto.- Finalmente no podemos preguntar sobre cuales eran las materias objeto de la residencia, más en particular, a efectos de matizar este principio aludido: "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 administrar, o no castigaban los pecados públicos, o otras semejantes cosas, que pregunte a los testigos, y haga que declaren particularmente, y en que casos, y causas eran parciales, y en que dexaron de executar justicia, y que cohechos hicieron, y a que personas y en que casos fueron negligentes, etc.," (12).

(11) Díaz del Castillo Bernal. Conquista de la Nueva España. Tomo XXV Biblioteca de Autores Españoles, Madrid 1947, pág. 73

(12) En el despertar de la humanidad. Novísima recopilación. Editorial Espasa-Calpe

De lo anterior nos podemos dar cuenta, que la responsabilidad oficial ya desde entonces abarcaba hasta la negligencia en el ejercicio de las atribuciones, lo cual implica una limitada responsabilidad: "por los agravios y sinrazones y cohechos que se han hecho, e hicieran los que llevan cargo de los emprestitos, y de sacar la gente para la guerra de los moros y otras partes, y de traer las bestias y lievas de pan y vino y otras cosas, y de comprar mantenimiento en los lugares de que llevan el cargo y en sus comarcas y sin han llevado ropa o posada sin la paga" (13).

Se habla de agravios y de sinrazones, lo que se comprende también el llevarse ropa o posada sin pagar, en este sentido el legislador, quería ser enumerativo, para no dejar ningún recobeco por donde se pudiera sustraer el funcionario.

En el caso aludido de Cortés, se le acusaba de: "que no les dió parte del oro, otros que no les dió indios, otros le demandaban afrentas de sus personas, que por mandato de Cortés les había hecho" (14).

A partir de la pragmática del 9 de junio de 1500, el juicio de residencia es una institución compleja, bien estructurada, y con una misión y objetivo específicos: la de exigir dicha responsabilidad universal a todos los funcionarios del estado, salvo las altas magistraturas, a donde llegaban las apelaciones de los residiados, así como los casos reservados al rey, con la implantación de las chancillerías y audiencias,

(13) *Ibidem*

(14) Díaz del Castillo Bernal. *Op. Cit.* pág. 278

a quienes se les encomienda la función de residencia, se perfecciona y se consolida la estructura del juicio, que es siempre de tipo sumarial e inquisitivo.

De todo lo anterior podemos hacer una primera conclusión:

A) El trasplante de las instituciones, en general, es completo y perfecto.

B) Estas instituciones se ponen en marcha influenciadas por el derecho castellano.

C) El ejercicio del juicio de residencia, es sistemático o implacable "toda vez que ofrece los mismos caracteres que tiene en el derecho peninsular, con una sola diferencia, y es que la lógica de las facultades de los jueces residentes los cuales conocerán en principio hasta de aquellos casos reservados al consejo del rey" (15).

D) Con esta ampliación de las facultades de los jueces de residencia o de la audiencia, se conseguía una mayor autonomía.

E) Y finalmente, el multicitado juicio de residencia se aplica a toda clase de autoridades. Dicho acontecimiento aunado al de la responsabilidad universal o ilimitada, transforma el juicio de residencia en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales; a la vez que servirá al estado para fiscalizar

(15) Barragán Barragán José. El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824. (Antecedente inmediato del amparo). UNAM, México 1978, pág. 57.

lizar ampliamente la gestión de sus funcionarios, sobre todo cuando se posibilita la residencia, no sólo al final del cargo, sino en cualquier momento; y se le refuerza con las llamadas visitas, pero como lo primero de lo que se les pedirá cuenta a los residenciados, es sobre como han guardado las leyes, la residencia en definitiva se convierte, además en un órgano de control de la legalidad en estricto sentido de la técnica jurídica.

LA SANTA INQUISICIÓN O

EL TRIBUNAL DEL SANTO OFICIO EN MÉXICO

La confusa situación que reinó durante el período de la Inquisición Episcopal era por muchos motivos altamente insatisfactoria para la Corona, pero especialmente por el conflicto que provocaban las investigaciones episcopales respecto a la ortodoxia y buenas costumbres de los frailes. Se comprendió que el remedio consistía en centralizar el poder inquisitorial en las manos profesionales de un Órgano independiente de las autoridades eclesiásticas y civiles.

En una palabra, se vió la necesidad de someter la colonia a la Jurisdicción del Inquisidor General de España y del Consejo Supremo de la Inquisición cuyo presidente era, consecuentemente con ese propósito y atendiendo a repetidas instancias de los colonos, Felipe II creó el Tribunal del Santo Oficio en México (creando otro en el Perú), mediante la Real Cédula del 25 de enero de 1569, completada por la cédula del 16 de agosto de 1570, donde fijó la demarcación territorial de aquel tribunal.

Según dicha cédula, la jurisdicción del nuevo Órgano comprendía todo el virreinato de Nueva España e incluía a las Filipinas, Guatemala y el Obispado de Nicaragua. Las mismas cédulas sentaban las bases de la organización y funcionamiento del tribunal, de acuerdo con las ordenanzas y tradiciones de los similares en España y se mandaban que todas las autoridades coloniales respetaran y favorecieran a los inquisidores, a sus ministros y empleados y colaboraran con ellos en el desempeño de sus funciones.

ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL DEL SANTO OFICIO

Como se ha indicado, el tribunal del Santo Oficio establecido en México (Nueva España), dependía directamente del Consejo Supremo de la Inquisición, cuyo Presidente era el inquisidor general de España.

La autoridad superior del tribunal era el inquisidor o inquisidores, puesto que podían ser nombrados varios, los empleados de más alto rango eran el fiscal, a cuyo cargo estaba promover los procesos, y el secretario del secreto, que tenía fé pública y autorizaba las actas, diligencias, despachos, edictos, etc., los inquisidores contaban con un cuerpo de personas doctas y de alta posición social y oficial llamados: consultores del Santo Oficio, que integraban una especie de Consejo.

Dichos consultores intervenían con su voto en las decisiones graves, como eran las sentencias de tormento y definitivas y cuando un reo salía condenado a muerte, el tribunal contaba, además, con el auxilio de un cuerpo de peritos en asuntos teológicos y religiosos, llamados: calificadores del Santo Oficio, cuya misión era dictaminar en los asuntos que se les sometían para ilustrar la opinión de los inquisidores, en puntos debatibles y de difícil resolución. También dicho tribunal, tenía un cuerpo policíaco, cuyo funcionario superior se llamaba alguacil mayor del Santo Oficio. A ese cuerpo pertenecían los alcaides de la cárcel secreta, donde se encontraban los reos aún no sentenciados; los de la cárcel de sentencia perpetua o de misericordia, donde se purgaban las condenas de prisión, y los llamados familiares del

Santo Oficio, que eran personas a quienes se encomendaban tareas propiamente de policía.

Para los asuntos administrativos y fiscales, había un receptor general, un contador, un notario de secuestros y otro del juzgado, un abogado y procuradores del real fisco y un proveedor de las cárceles. Para la defensa de los reos había un abogado de presos, que sólo intervenía cuando el reo no contrataba los servicios de un letrado. Contaba el tribunal con los servicios de un médico, un cirujano barbero, un boticario, un maestro mayor de obras, un impresor, un capellán, un intérprete o varios, nuncios o pregoneros, un portero y un grupo de personas llamadas: honestas y religiosas personas, que asistían a las ratificaciones. Ocasionalmente se designaban visitantes de librerías es decir de bibliotecas y reco gedores de libros.

Fuera de la Ciudad de México, el tribunal tenía disemina dos por todo el territorio bajo su jurisdicción, además de fa miliares, unos importantes funcionarios llamados comisarios del Santo Oficio, generalmente eran sacerdotes que residían en las ciudades de provincia y en villas y pueblos apartados. Estos comisarios; tenían la facultad de recibir denuncias y practicar todas las diligencias necesarias para averiguar los hechos que se les denunciaban o los que les parecieran sospechosos. De ello debían informar al tribunal de todo en cuanto actuaban y sólo podían reducir a prisión y secuestrar bienes con expresa orden de los inquisidores.

Asimismo, carecían de facultad para someter a tormento y para sentenciar; concluidas las averiguaciones que les competía, enviaban el expediente al tribunal, que casi siempre iba ya con la persona indiciada.

Era requisito indispensable que todos los funcionarios, ministros y empleados de la inquisición demostraran, antes de ser nombrados, lo que se llamaba limpieza de sangre, es decir, que eran cristianos viejos y que en su familia no había ningún penitenciado por el Santo Oficio.

Ser empleado del Santo Oficio, aunque solo fuera portero, tenía un alto valor social y constituía un verdadero timbre de gloria.

LOS PROCEDIMIENTOS DEL SANTO OFICIO

Al establecerse el tribunal del Santo Oficio en nuestro país, los primeros procedimientos consistían en una ceremonia llamada: juramento, en la que, como indica el nombre de los asistentes que incluían a todas las autoridades del lugar, juraban denunciar a las personas que creyeran sospechosos y prestar al tribunal la ayuda que pidiese y fuere necesaria; pero además, al concluir esa ceremonia, se daba lectura a un edicto de los inquisidores, llamado: "Edicto general de gracia" por el cual se conminaba a quienes se sintieran culpables a denunciarse dentro de un plazo fijado para tal efecto so pena de excomunión mayor. En el edicto se indicaban con detalle, los hechos considerados punibles y se prohibía a los confesores dar la absolución a los que de algún modo no hubieren cumplido con aquel mandamiento.

La esencia y regla fundamental de todos los procedimientos inquisitoriales era el secreto que debía guardarse respecto a todos los actos en que intervenía el tribunal, quedando incluidos, en esto los inquisidores mismos.

Para que se cumpliera esa condición se tomaban todas las precauciones imaginables y se procedía con excesivo rigor y severidad contra las personas que no las acataban.

Por lo que toca a las denuncias, inclusive las anónimas, eran válidas, una vez que se recibía ésta, se abría de inmediato una investigación "secreta", que al revelar algún indicio, por débil que éste fuera, conducía al apoderamiento de la persona indiciada y al aseguramiento de sus bienes, se le tomaba en seguida una declaración que incluía siempre preguntas sobre su familia y su origen (sus generales), sobre su conocimiento de los dogmas y prácticas de la religión católica, y sobre si tenía alguna sospecha acerca del motivo de su prisión, por lo general el acusado manifiesta total ignorancia a ese respecto, temeroso de implícarse en algún hecho que no figurara en la denuncia, reticencia que agravaba su situación.

Si preguntando tres veces el acusado persistía en la misma respuesta, se le declaraba negativo, y se abría, propiamente hablando, el proceso.

Durante toda la secuela de éste, a veces tardaba años, el acusado permanecía incomunicado en la llamada cárcel del secreto y ni siquiera podía hablar con él uno de los inquisidores si faltaba alguien que pudiera servir de testigo.

A base de la denuncia, el fiscal promovía todas las diligencias iniciales de la averiguación de los hechos y todas las que fueren resultando en el curso de ella. Se practicaban visitas e inspecciones, pero sobre todo se recibían declaraciones de testigos y confesiones del reo a base de los hechos que se fueran averiguando. Esto nunca era informado del nombre de quienes declaraban en el proceso; no había, por supuesto, la posibilidad de careos, y el recurso de tachar a un testigo por ser enemigo del acusado sólo podía hacerse efectivo si éste adivinaba quien había declarado en su contra o por torpeza en las declaraciones del testigo, a todos los testigos, cabe agregar, se les exigía el juramento del secreto.

Entre los medios permitidos para la averiguación de los hechos, se contaba con el de someter a tormento al acusado. Este inhumano procedimiento era de uso común en todos los tribunales de la época (desde luego que también en España) y en todos los países de Europa; pero por el ambiente de misterio y secreto que rodeaba a los de la Santa Inquisición, y por ser éste uno de los argumentos principales de la "leyenda negra", el tormento ha sido errónea y popularmente considerado como lo propio y característico de los tribunales del Santo Oficio.

La prueba del tormento era excepcional, puesto que se reservaba para casos graves, bien por la complejidad del delito o bien por la contumacia del reo debe desvanecerse la idea, generalizada, de que en todos los casos se usaba esa prueba, pero además, cuando se estimaba que un reo debería someterse "a cuestión de tormento", era necesario que el fiscal presen-

tara petición expresa y debidamente fundada y que el reo fuera previamente notificado, a efecto de darle oportunidad de evitarse tan espantosa prueba.

Por otra parte, era un procedimiento que requería sentencia especial, que solamente se pronunciaba previo el parecer y voto de los consultores y del arzobispo. El tormento podía decretarse: "in caput proprium" o "in caput alienum", es decir, en cabeza propia o ajena, según se pretendiera averiguar hechos propios del acusado o hechos que se sospechara que éste sabía acerca de otra persona. El notario debía levantar acta detallada y pormenorizada de cuanto ocurría en la ejecución del tormento e incluso debía hacer constar los lamentos o expresiones de dolor emitidas por el reo.

La lectura de esas actas resultaban por lo consiguiente, impresionantes y conmovedoras y en algunas ocasiones morbosas.

En la diligencia del tormento, el verdugo cubría su rostro, para no ser reconocido por el reo, en los casos que no se aplicaba la pena de muerte, este tormento estaba presidido por el inquisidor encargado en dirigir la manera de administrarlo, siempre se procedía paulatinamente, aumentando el dolor y mediante repetidas exhortaciones. Si el reo confesaba, cesaba el tormento, y lo mismo cuando el inquisidor comprendía que era inútil proseguir con dicha prueba. En este último caso, se decía que el reo, había "vencido el tormento", pero no se le notificaba esa resolución para que éste quedara en duda y con el temor que se le podría sujetar de nuevo a tan horrenda prueba.

El atormentado era conducido a una sala, donde era atendido por un médico, pero cualesquiera que fueran las lesiones

que hubiere padecido, eran a su riesgo, puesto que el reo podía evitarlas, con la admisión de los hechos que se le imputaban.

Por lo que corresponde a los instrumentos del tormento, alcanzaron una gran variedad, de acuerdo a la creatividad de los inquisidores, en otros términos a su sadismo.

El Santo Oficio Mexicano, utilizó preferentemente los cordeles y el agua desde luego, que no es el caso, detallar los tormentos aplicados, sólo se hace referencia a ellos, una vez que ésta concluía, el fiscal formulaba los cargos que resultaban de ella y pedía se dictara la sentencia correspondiente, por su parte el abogado defensor, replicaba a la requisitoria del fiscal y, oídas así las partes el proceso pasaba a sentencia y para dictarla, los inquisidores recogían las opiniones y votos de los consultores, como en el caso de las sentencias de tormento. Dichas sentencias podían ser: de absolución de cargo, cuando el reo hubiere demostrado su inocencia; de absolución de la instancia, cuando el fiscal no probaba los hechos imputados al reo: de reconciliación, cuando resultado culpable, el reo confesaba, daba muestras sinceras de arrepentimiento y abjuraba. En estos casos, las penas impuestas podían recorrer toda la escala, desde las más severas, como era la prisión perpetua o el servicio en galeras hasta simples actos de humillación pública. Siempre concurría pena pecuniaria y era frecuente la pérdida total de bienes: por este motivo, la inquisición representaba una importante fuente de ingresos para el real fisco. Finalmente, la sentencia podía ser de relajación, consistente en la entrega del reo al "brazo secular", es decir, a la autoridad civil para que lo privaran de la vida, ya fuera dándole "garrote", ya "quemándolo vivo".

De este último tormento, el reo se podía salvar, si abjuraba y se arrepentía, porque entonces se le aplicaba el "garrote", y ya no era quemado vivo.

La pena de muerte, siempre implicaba pérdida de todos los bienes y además infamaba a los descendientes y los inhabilitaba para el desempeño de muchos cargos y oficios y hasta para usar vestidos de lujo y alhajas.

La sentencia de relajación, podía dictarse contra personas ya difuntas y contra ausentes, en el primer caso se ejecutaba, exhumando los restos y quemándolos; en el segundo caso, se hacía un simulacro del ausente, que también se entregaba a las llamas, a dicho procedimiento se le denominaba "relajar en estatua", los reos sentenciados, se acumulaban en la cárcel hasta el día en que el tribunal celebraba los llamados: "autos de fe", mismos que consistían en actos públicos que en que los reos eran exhibidos con insignias infamantes, que generalmente eran: una vela de color verde, soga al cuello, coraza (mitra con figuras pintadas) y sambenito, una túnica o escapulario ancho también pintado con figuras alusivas.

Los que iban a padecer muerte por garrote y cuyo cadáver sería quemado, ostentaban la imagen de un busto entre llamas que apuntaban hacia abajo.

Para los que debían ser quemados vivos, las llamas apuntaban hacia arriba. Dichos autos de fe eran particulares y generales, que se distinguían por la importancia y número de los reos y por la solemnidad y el lugar con que y en donde se efectuaban.

Los autos particulares, tenían lugar en alguna iglesia o atrio de convento o salían de ellos pocos reos, generalmente de delitos menores.

Los llamados autos de fe generales, revestían gran solemnidad y eran numerosos los penitenciados, entre los cuales siempre había condenados o relajación. Se celebraban en la plaza mayor, con asistencia del virrey, la audiencia, los dos cabildos (el clerical y el de la ciudad), el obispo, el clero secular y regular, la universidad y los colegios mayores, la nobleza y gente distinguida, y gran concurso del pueblo. Se levantaban estructuras vistosas y tablados para acomodar a las autoridades. Los inquisidores y demás ministros del tribunal, ocupaban uno de esos tablados en lugar dominante; en otro tablado, estaba el corregidor de la ciudad en su calidad de representante de la justicia real, y los reos se acomodaban en un sitio a la vista del público y bajo la vigilancia del alguacil de la inquisición y de los familiares y carceleros.

Al paso que se daba lectura a las sentencias, iban desfilando los penitenciados, que abjuraban públicamente de sus delitos cuando se trataba de reconciliados. Los condenados a la relajación, eran entregados, después de escuchar sus sentencias, al corregidor, quien dictaba la sentencia de muerte. Inmediatamente después se encaminaba el cortejo al lugar donde estaban dispuestos el garrote y el quemadero. Durante el trayecto, los reos iban asistidos de frailes, que los exhortaban a salvar sus almas, animándolos a confesarse y arrepentirse. En muchos casos, los reos accedían esas conminaciones, ya por que realmente se arrepentían, ya para salvarse del suplicio de ser quemados vivos; pero hubo quienes no se valieron de este arbitrio y supieron morir como mártires de sus convicciones y fe.

La ejecución de las penas era pública, se tenía por espectáculo edificante y se llevaba a efecto en medio del regocijo general.

Como conclusiones podemos decir, que se utilizaba la religión como un subterfugio para castigar verdaderamente los hechos de gobernantes que obstaculizaban la labor de la corona.

En el período estudiado puede hablarse de la existencia de dos grandes momentos marcados por un cambio significativo en las relaciones económicas, sociales y políticas de la Colonia, y más que nada por una transformación en el control ejercido por la corona, manifestado en un proceso de centralización progresiva que comienza a darse desde mediados de siglo y que termina de consolidarse en los inicios del último cuarto del mismo. Esos cambios, como podía ser esperado, tuvieron una repercusión importante en el tipo de control social ejercido por la iglesia y por su brazo represivo y punitivo de la época: la inquisición.

De los datos con que contamos sobre el funcionamiento de la inquisición en Nueva España en el siglo XVI, podemos inferir que la inquisición no fue la institución utilizada para lograr el control social de los indígenas, ya que para ésto se utilizaron la fuerza y la violencia de la conquista, la evangelización y las instituciones económicas de sometimiento.

Si bien en un principio, ante la inmensa mayoría de "herejes" la inquisición no funcionó como el medio lógico para controlarlos, sí encontramos algunos juicios contra indígenas pero sólo como casos aislados con funciones ejemplificantes.

Lo extraño es que ya para la década de los setenta, cuando se consideraba terminado el proceso de evangelización realizado por las órdenes religiosas y el clero secular toma bajo sus manos el poder religioso, la inquisición tampoco se usó contra los indígenas. Por estas fechas existe la prohibición expresa para el tribunal de juzgar indios, que coincide también con la creación de un organismo especial para enjuiciar todos los casos de los indios bajo las normas y procedimientos españoles: el Juzgado General de Indios (1572-1573), dentro de la Real Audiencia novohispana. Pero sobre todo, podemos vincular estos hechos con la marcada escasez de mano de obra indígena que existía en Nueva España para esa época.

A pesar de que a finales de siglo se encuentran algunos juicios contra mestizos y mulatos, a los que podemos considerar como la nueva mano de obra, a éstos no se les impuso pena de muerte. Posiblemente la existencia de estos juicios puede deberse a que, para entonces, los mestizos, mulatos y negros se habían convertido en la clase social más peligrosa porque no contaban con un lugar propio dentro de la detallada estratificación social novohispana, ya que no pertenecían ni a la "República de Indios", ni a la "República de Españoles".

El hecho de que la inquisición no se utilizara específicamente para controlar a los indígenas durante todo el siglo XVI, nos sirve como apoyo a la idea de que la "evangelización" no fue sino un fin manifiesto legitimador de intereses económicos y políticos, y no el fin principal de la conquista, porque de haberlo sido, podría esperarse que la inquisición hubiera juzgado un papel más importante en este campo, por lo menos los últimos años del siglo.

En muchos planos puede decirse que ocurrió una especie de trasplante a la colonia de las instituciones y formas de relación propias de España.

En ese sentido, destaca la implantación del sistema productivo todavía vigente en ese país, que era el feudal, el cual en las nuevas tierras asumió la forma que algunos han denominado "feudal colonial". Este modo de producción trajo consigo un elemento que le era muy propio y que había caracterizado su predominio en toda Europa la iglesia. Esta, junto a los príncipes, representó el poder económico y político de la época, constituyendo la institución principal en la generación de la ideología sustentadora de dicho sistema y jugando, como en el caso de la inquisición, un papel activo hasta en la represión.

Estos elementos fueron trasplantados al nuevo continente, pero en este caso consideramos que la realidad desbordó a las instituciones recién instaladas y ese poder de la iglesia como institución no lograría establecerse durante las primeras décadas del dominio, a pesar de que luego se consolidaría hasta llegar a ser uno de los poderes económicos y políticos más importantes de toda la Colonia.

Dicho poder descansaría básicamente en los frailes como individuos y en las órdenes religiosas que los agrupaban, razón por la cual puede afirmarse que éstos sí jugaron un papel fundamental en el Control Social Informal, a través de la ideologización de los indígenas y su conversión a la religión católica en lo que ha sido llamado por algunos "la conquista espiritual de México". Es indudable por tanto, que sin esos "soldados de Cristo" que fueron los frailes, verdaderos "soldados de la conquista" en la práctica, esta última hubiese adquirido matices muy diferentes a los conocidos.

De manera similar a la ocurrida en España, la versión colonial del Santo Oficio concentró su actividad en el control ideológico y represivo de la población española en América. Los datos obtenidos permiten inferir que las funciones de la Inquisición en Nueva España fueron una simple extensión de las de la española, como un intento de solución a problemas en la península.

Por supuesto, la realidad de la Colonia determinó la prioridad que debía atenderse en los distintos periodos que marcaron el siglo de la conquista. De este modo, la inquisición colonial debió enfrentarse en un primer momento a las luchas de poder que se dieron entre los conquistadores, jugando un doble papel tanto político como económico, bajo la apariencia de sometimiento religioso. Ejemplo de ello son los numerosos juicios que la inquisición dominica impulsó en contra de los partidarios de Cortés, opositores políticos del poder de esta orden, a quienes frecuentemente se les juzgaba por delitos de blasfemia.

Posteriormente, en la segunda mitad del siglo, cuando la organización de la Colonia estaba avanzada, y se habían establecido ya el Virreinato y el Tribunal del Santo Oficio novohispano, la atención inquisitorial se acercó más a la antigua función de su antecesora española y concentró su actividad en la persecución de profesantes de cultos no cristianos, entre quienes destacaron los luteranos y nuevamente los judíos. En este sentido como en España, la inquisición colonial vuelve a ser el garante de permanencia del estado absolutista español, al someter la infidelidad al régimen por lo menos por tres razones básicas: la política, dirigida a la persecución de extranjeros proceden

tes de países enemigos de España que portaban consigo modos de pensar distintos a los del régimen español, la económica, a través de la confiscación de bienes a los sectores económicamente poderosos de la Colonia, que representaban un despunte hacia un modo de producción distinto al establecido por los monarcas españoles, y la religiosa, pues practicantes de otros cultos discordaban con la ideología cristiana diseminada en la Colonia, poniendo en peligro el proceso de evangelización de los naturales.

Todos estos elementos que evidencian la similitud entre las funciones inquisitoriales en la Colonia y en España, pone de manifiesto que, por lo menos durante el siglo XVI, el Santo Oficio novohispano fue pensado más para el control de los europeos radicados en la Colonia que para el sometimiento de los naturales, y refuerza la idea de que el objetivo principal de la conquista lejos estuvo del pretendido fin evangelizador que sirvió de legitimación a la misma.

Debido al carácter privado que tuvo la conquista y al relativo control inicial por parte de la Corona, el tipo de derecho que privó en un principio se orientó básicamente al Derecho Privado. Destaca el hecho de que prácticamente todas las reglamentaciones, cédulas, ordenanzas, etc., estuviesen orientadas hacia la organización de las relaciones económicas y fundamentalmente laborales de la Colonia.

La profusión de leyes y la pormenorización de éstas, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo, nos hablan de un interés básico de la Corona, y luego de sus representantes en la Nueva España, por reglamentos detalladamente estos aspectos. Esta era una situación previsible, debido a que la impor

tancia de la Colonia era precisamente ésa: la económica, y lo que buscó, por tanto, fue la extracción al máximo de las riquezas de éstas para beneficio del país conquistador.

Esto explica también de manera indirecta el relativamente escaso papel que ejerció el derecho penal común o el derecho penal clerical en el control social de la época; en relación a lo cual las particularizaciones fueron mucho menos profusas, aplicándose básicamente las normatizaciones penales que se derivaban de la Setena Partida, tanto para un caso como para el otro.

Los delitos y las penas previstos para la inquisición en la Nueva España eran los mismos que para la inquisición española. Las penas eran compartidas por el Derecho común de la época en los países europeos.

El papel que la confesión desempeñaba dentro del procedimiento inquisitorial llevó a institucionalizar la tortura y su empleo fue meticulosamente regulado y codificado.

MEXICO INDEPENDIENTE

ANTECEDENTES

A principios de 1814, la jefatura de la revolución se hallaba en manos de caudillos y guerrilleros locales que obstaculizaban la cohesión del movimiento de emancipación.

Por otra parte, la lucha armada comenzaba a dejar sentir sus efectos en la sociedad y en la economía novohispana. La situación que prevalecía en el país en estos años, fue descrita por el entonces Virrey de la Nueva España, Félix María Calleja, en un informe que envió al gobierno de España el 18 de mayo de 1814: "...Como los rebeldes armados discurren en gavillas sin localidad ni asiento, y se componen en la mayor parte de hombres del campo, de los trapiches y de las minas, gente de a caballo, acostumbrada al vicio, a la frugalidad y a la miseria, ni tienen ni necesitan de una administración regulada, sin cálculo ni previsión vagan por todas partes, roban, talan y saquean donde lo encuentran, ya reuniéndose en grandes masas, ya dividiéndose en cortas partidas y el daño lo hacen todo refluir sobre nosotros.....La fuerza militar con que cuento está muy precisa para conservar las capitales y varias poblaciones principales aisladas; mas entre tanto una infinidad de pequeños pueblos están en manos de los bandidos.

Los caminos no son nuestros, sino mientras los transita una división; lo que es más, los terrenos productivos son en su mayor parte de los bandidos, superiores infinitamente en número. Por consecuencia, el tráfico está muerto, la agricultura

va expirando, la minería yace abandonada; los recursos se agotan; las tropas se fatigan; los buenos desmayan, los pudientes se desesperan; las necesidades se multiplican y el Estado peligra" (16).

Para este momento, también la situación política en España había cambiado radicalmente. En mayo de 1814, es puesto en libertad Fernando VII por Napoleón, y son retirados de España los invasores franceses. A su regreso a España, el monarca español volvió a gobernar como soberano absoluto, anuló la Constitución Liberal de Cádiz de 1812 y el gobierno representativo que se había establecido en su ausencia, e intensificó sus esfuerzos a fin de dar término a la insurrección de las Colonias de América.

En la Nueva España, los efectos de esta política se dejaron sentir de inmediato dándose a conocer una serie de medidas encaminadas a la restauración del viejo régimen. Como parte de estas medidas, el Virrey Calleja amenazó con la pena de muerte a todo aquel que continuara luchando con las armas en contra de las autoridades legítimas, y con la confiscación de bienes y otras medidas represivas a quienes prestaran cualquier ayuda a los rebeldes insurgentes.

Al mismo tiempo, difundió la amnistía que había sido promulgada el 22 de junio de 1814, con motivo del regreso de Fernando VII a España, amnistía que se aplicaría a todos los que depositaran las armas en el plazo de un mes.

En estas condiciones, ya con anterioridad y ante las limitaciones de la Junta de Zitácuaro, presidida por Ignacio López

(16) Toro Alfonso. Historia de México. La Revolución de Independencia y México Independiente. Editorial Patria. México 1937, pág. 205.

Rayón, José María Morelos y Pavón, había expresado su anhelo de unificar bajo su mando a las dispersas fuerzas insurgentes, convocando en 1813 a la instalación de un Congreso Constituyente en Chilpancingo, marco en el que se expidiera la Constitución de Apatzingán.

El Congreso, que ante la ofensiva realista iba de un lado a otro por el territorio de Michoacán, protegido por una pequeña guardia, dirigió desde Tiripitfo, el 15 de junio de 1814, un manifiesto a la nación en el cual se informaba en particular acerca de la elaboración de un proyecto de Constitución: "... en breves días, veréis ¡oh pueblos de América!, la carta sagrada de libertad que el Congreso pondrá en vuestras manos como un precioso monumento que convencerá al orbe de la dignidad del objeto a que se dirigen vuestros pasos..." (17).

A pesar de férrea ofensiva realista hacia el Congreso, éste tal y como lo refiere el historiador Lucas Alamán, en su historia de México, continuaba sobre la marcha sus trabajos: "...bajo los árboles del campo...en malas chozas....y las más de las veces alimentándose de esquite" (18).

Encontrándose en Uruapan, el Congreso de ve en la necesidad de trasladarse hacia Apatzingán, en donde el 22 de octubre de 1814 promulgaría la constitución que había ido confeccionando en medio de la lucha armada, y que adoptó el nombre de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.

- (17) Manifiesto del Congreso, Tiripitfo, 15 de junio de 1814. En: El Congreso de Anáhuac 1813. Cámara de Senadores. México 1963, pág. 302
- (18) Lucas Alamán. Historia de México. Fondo de Cultura Económica. México 1935, pág. 205

En opinión de los legisladores que participaron en su elaboración: "...ni la malignidad de los climas, ni el rigor de las privaciones, ni los quebrantos de la salud....ni los obstáculos políticos que a cada paso se ofrecían, nada pudo interrumpir la dedicación con que se trataban desde asuntos más graves y detallados hasta las minucias y pequeñeces que llenaban entonces el cuidado de la soberanía" (19).

LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

El texto definitivo de la Constitución de Apatzingán, fue realizado por Don Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel Herrera.

También participaron en el mencionado proyecto José Sotelo de Castañeda, Manuel de Alderete, José María Ponce de León y Cornelio Ortíz de Zárate, entre los más representativos.

La mayoría de sus autores se habían unido al movimiento de emancipación, desde sus orígenes; algunos de ellos, como Don Andrés Quintana Roo, fueron abogados distinguidos, otros, teólogos, como Herrera y la mayoría se habían destacado por su actividad periodística en el "Ilustrador Americano" o en el "Semanario Patriótico Americano".

Si bien no se puede precisar la influencia que tuvieron en el texto Carlos María de Bustamante, Ignacio López Rayón o el propio José María Cos, no se puede negar la influencia directa y fundamental de José María Morelos y Pavón "El Genera-lísimo", en el texto de Apatzingán.

(19) Manifiesto del Congreso. Op. Cit. p. 19

EL JUICIO DE RESIDENCIA EN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

Vamos a entrar en el estudio de un texto importantísimo, aunque sólo fuera por haber roto para siempre con la península, pero no con el derecho indiano. Por lo visto, quien realmente oprimía a los mexicanos, como a los peninsulares, era la bota borbónica, y no el sistema jurídico tradicional.

Pero topamos con un texto sumamente difícil de interpretar, cuya exégesis, además de tarea árdua, será siempre polémica. Para empezar debe cuestionarse el carácter de Constitución que se le atribuye: se trata de un mini-congreso, diez, trece personas, de un congreso de insurgentes, en pie de guerra, ¿no será más bien, y propiamente, una proclama militar?. Por otro lado, su texto mismo ofrece otra serie de problemas graves; desde el punto de vista técnico, es deficiente, contradictorio algunas veces en sus principios dogmáticos, como cuando reglamenta la clásica distribución de poderes.

La llamada Constitución de Apatzingán no es, en nuestra opinión, ninguna constitución propiamente y desde el punto de vista jurídico. Se trata de un Manifiesto revolucionario, redactado en forma de constitución, o con las pretensiones de una constitución. Nadie puede calificar de auténtico congreso, representativo de todo México (Nueva España), al de Chilpancingo: allí, con la tropa, están los insurgentes, los que simpatizan con ellos. Nada más. Es una asamblea de una bandería, la cual por lo demás fracasó, es decir, no tuvo la oportunidad de legitimar su gesto revolucionario con la victoria de las armas. Cuando más estaríamos ante una Carta otorgada.

Sin embargo, lo dicho, en nada mengua la grandeza del texto: que no estriba, precisamente en el empeño de la doctrina por hacerla pasar como tal constitución. No; toda su importancia, toda su trascendencia radica en estas dos cosas fundamentales:

Una, en que se proclaman de modo inequívoco ciertas reivindicaciones sociales, bastante más cortas de vuelo de lo que ha dicho la doctrina, cierto; pero testimonio de un gran movimiento social, aquí naciente.

Y, en segundo lugar por algo que tampoco se ha resaltado suficientemente, por su entronque directo con el derecho indiano, tal como se prescribe en el artículo 211; y más en particular, por su generosa reglamentación del juicio de residencia, consagrado aquí como instrumento, como institución idónea para hacer prácticos los principios, reivindicaciones o derechos consignados en el texto. Por lo que ahora importa, aquí solamente vamos a detenernos en el examen de este último punto. En otro lugar, nos hemos ocupado del estudio de su problemática, más en general, a donde nos remitimos.

Pues bien, al hablar de que la residencia se constituye por esta Constitución, no queremos insinuar que la fuerza de la misma provenga del carácter de constitución, negado por nosotros, a la obra del congreso insurgente. Resulta, mejor, del entronque perfecto con el derecho indiano, sin que se aprecie ninguna ruptura. Quienes pudieron haberla efectuado, no sólo no la ejecutaron, sino que expresamente se cuidaron muy bien de que no tuviera lugar tal ruptura jurídico-formal.

Tampoco creo incurrir en contradicción si resalto la grandísima importancia de esta obra, por un lado; y por otro, le niego su carácter, que, a simple vista, pudiera serle esencial. Se trata de un Manifiesto de una bandería; y nadie que conozca suficientemente la historia de nuestra patria, la de cualquier país hermano, o la de España, puede minimizar la trascendencia de un tal texto. Además de que, para mi propósito, resulta más fácil demostrar la pervivencia ulterior, y casi actual, del juicio de residencia, juntamente con ese haz de ideas o de principios, que la doctrina suele reconocer como base de todo nuestro constitucionalismo.

EPOCA CONTEMPORANEA
LA CONSTITUCION DE 1824

EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

En el presente capítulo nos proponemos someter a examen los puntos siguientes: primero, tratamos de encuadrar debidamente la Constitución dentro de su natural contexto: la obra conjunta del primero y segundo constituyente; en segundo lugar, nos referimos al cuadro general de defensas constitucionales previstas por estos congresos, de que habla la Constitución, para situar mejor nuestro juicio de responsabilidad; en tercer lugar, procuramos abordar el tema de la estructura funcional del mismo; para, finalmente decir algo sobre la pervivencia de este juicio después de 1824.

Queremos insistir en la tesis del profesor Sevilla, de que el examen de un orden constitucional debe iniciarse desde el poder constituyente, no sólo para saber dónde radica esta definitiva instancia, sino para tener conocimiento cumplido de la finalidad y límites de la operación constitucional. "Nadie ignora, continúa, que el acudir a los preámbulos de lo que es paradigma el discurso preliminar de la Constitución de 1812, o la exposición de motivos del Estatuto Real, es el camino seguro para hallar el sentido recto del articulado y llenar las lagunas que bien por imprevisión, consciente o no, y por la aparición de nuevos hechos se origina alrededor del acto legislativo (20).

(20) Diego Sevilla, Andrés. En la Conferencia del día 10 de abril de 1972. Editorial Aguilar. México 1975, 4a. ed.

La premonición del texto citado, es particularmente importante ahora al referirnos a la obra fundamental del constituyente mexicano de 1824. Como sabe el estudioso, fueron muchos y muy áridos los problemas surgidos alrededor de nuestros primeros congresos. Nótese, para empezar, cómo hablamos de congresos, en plural, y no de uno solo, según es lo corriente, sin mencionar las dos juntas. No es el momento de entrar en el examen de tal problemática. Lo que aquí importa es referirnos a la continuidad del acto constituyente, pese a la existencia de los dos congresos, y la problemática inherente a cada uno de ellos. Los dos (pero no las juntas) fueron legítimos: legítimamente convocados, legítimamente instalados para operar en calidad de constituyentes única y exclusivamente. Por tanto, la obra fundamental de 1824 (el Acta y la Constitución) se debe encuadrar dentro de ese contexto ininterrumpido del acto constituyente, iniciado en 1822. Por supuesto, hablamos de una continuidad informal, pero absolutamente imprescindible para el cabal conocimiento de la obra fundamental. Piénsese, por ejemplo, cómo resulta inexplicable la aparición del Acta Constitutiva, si se la separa de la problemática del primer congreso con Iturbide.

Por otro lado, refuerza dicha continuidad, la unidad de doctrina de uno y otro constituyente, tal que, desde el punto de vista formal, nos da la impresión de tratarse de un sólo congreso. Desde tal encuadre estudiamos aquí el juicio de responsabilidad de la Constitución de 1824.

Nos pareció que el estudio del sistema de defensas constitucionales de la Constitución de 1824 debía ocuparse, entre otros puntos, del juramento, sistema de reforma, de ciertas facultades del ejecutivo, del consejo de estado de la defensa jurisdiccional, particularmente del juicio de responsabilidad; del tribunal

especial para hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados; y finalmente, hablar de la propia actividad protectora desplegada con gran generosidad por los dos constituyentes, pues si se parte del hecho de hallarse vigente la Constitución de 1812, y su legislación reglamentaria, estos constituyentes actúan como garantes máximos de la constitucionalidad, aparte de que, como ocurrió en Cádiz, y ya se especifica en las fórmulas del juramento de reconocimiento al constituyente, éste defiende desde el primer día el orden constitucional que piensa instaurar o crear, aún antes de promulgar la constitución, actividad que desarrolla a través de comisiones y tribunales especiales; y a través de conminaciones o de remisión a quien corresponda.

Nosotros aquí, pues, solamente seguiremos el iter del juicio de responsabilidad, haciendo referencia, de paso, a ciertas facultades de residencia, que se le encomiendan al ejecutivo.

Por lo expuesto en páginas anteriores, me parece resuelto el problema acerca de la identificación, que ya hemos hecho, entre el juicio de responsabilidad y la residencia; lo mismo que respecto de la pervivencia de la legislación gaditana, sobre todo en materia de responsabilidad. De acuerdo, por tanto, con todo esto, el sistema llamado de responsabilidad regulado en la Constitución de 1824, es un sistema de residencia. Todavía insistiremos sobre el particular con la consideración de nuevos documentos y datos.

Hemos anotado la falta de estudios sobre la práctica de la residencia con posterioridad a 1800 y, sobre todo, después

de la Constitución de Cádiz. Evidentemente que se siguió su práctica, y el tribunal supremo se ocupó de tales supuestos, tal como prevenía la Constitución de 1812: así lo deducimos de la residencia incoada al Virrey de la Nueva España, D. José de Iturrigaray, algunos de cuyos expedientes se encuentran en el Archivo de Indias de Sevilla, como la copia de la sentencia dada por la sala tercera del supremo tribunal de justicia en grado de súplica, un oficio dirigido al contador general de valores y la correspondiente contestación de éste, siempre sobre el mismo asunto de la residencia del Virrey.

Los documentos citados son del año de 1822. No hace falta ponderar su importancia. Es posible, además que, con este ejemplo, se hayan producido otras residencias, y no debe orillarse su estudio. En todo caso, para reforzar nuestra tesis, vamos a recordar algunos otros supuestos o pasajes del Diario o Actas de los congresos mexicanos, donde se insiste sobre el tema de la residencia o de responsabilidad, para seguidamente pasar al estudio formal del juicio.

El contenido de estos pasajes versa, en primer lugar, sobre el juicio de residencia, porque se le recuerda así, claramente, como instrumento para hacer efectiva la responsabilidad; en segundo lugar, sobre la actividad desarrollada por los congresos en su empeño por exigir tal responsabilidad, en supuestos de violación de la constitución (siempre la de Cádiz), de falta de inmediato acatamiento de las disposiciones del constituyente; o por otro tipo de responsabilidad, variable, de acuerdo con las lesiones que sufren los quejosos en materia de derechos reconocidos. No pensamos sino ofrecer una ilustra-

ción: su estudio exahustivo, tal vez en otra ocasión podamos ofrecerlo en pieza separada, ya que el material de las quejas o de los cursos a las Cortes, en Cádiz y a los congresos entre nosotros, lo tenemos enteramente seleccionado, como lo hemos reseñado ya en más de una nota de pie de página.

En sesión de fecha 19 de abril de 1822 se da cuenta a su majestad (el congreso): "...haberse impreso y circulado los dos decretos, el primero en que exonerando a los regente santeriores, tubo (sic) a bien nombrar a los actuales,...".

He aquí el decreto típico del caso de residencia al finalizar el cargo, que procede cuando se encuentra sin tacha al funcionario. Creo que las palabras subrayadas por nosotros y, en general, el sentido concreto y explícito del texto no es otro que éste: de residencia. Si alguien dudase, puede recordar que la tal regencia está sujeta, nada menos, que al Reglamento de las Cortes gaditanas: para no ir más lejos, fue en la sesión extraordinaria del 4 de abril, cuando Odoardo recordó que en el año 13 (1813, 8 de abril) formado por las Cortes de España, y mandado observar a la actual regencia, se previene lo necesario para estos casos... y el propio Argüelles nos aclaró qué tipo de responsabilidad era ésta; o en qué sentido se era responsable ante la nación, como lo ordenaba el reglamento del ejecutivo (regencia), y como el propio constituyente mexicano había hecho o dicho en la sesión del 24 de febrero, entre la declaración de principios, al estilo del Decreto del 24 de septiembre de 1810: en efecto, se aprobó por unanimidad, la proposición de la clásica división de poderes, al final de la cual se dice: "...quedando uno y otros cuerpos responsables a la nación por el tiempo de su administración, con arreglo a las leyes."

Se trata, repito, del primer Decreto del constituyente de 1822, de manera que no hay más leyes vigentes que las de Cádiz, como queda expuesto.

La exoneración de los ex-regentes, tampoco es un caso aislado. También se le dispensó de la residencia (y no se olvide, que el decreto de dispensa o exoneración, ya es una residencia, o modalidad de residencia) a Mangino, en calidad de contador general de la tesorería. En efecto, se estaba discutiendo la posibilidad de enviar comisiones del seno del congreso ante los generales rebeldes de Casa Mata, ya trasladados a Puebla, y por iniciativa de Iturbide, se procedió a la elección de dichos comisionados, recayendo, entre otros, sobre el propio Mangino. Entonces, éste, en un gesto de gran nobleza, que prueba además la frecuencia o normalidad de la residencia, dijo espontáneamente: "...que no podría desempeñar el encargo que se le confía si no se le declara esento de toda responsabilidad en el empleo de contador de la tesorería general, en el cual no ha cesado, sin embargo de estar en el congreso, porque en los pocos días que lleva el repuesto este cuerpo no se le ha nombrado sustituto, y la entrega demanda muchos días motivo porque, aunque ahora nombrara un teniente, no podría separarse tan luego como es necesario para ir a Puebla."

Acto seguido, después de una ligera discusión el congreso acordó no revocar el nombramiento de Mangino. Y fue aprobada la siguiente proposición, hecha por el propio interesado: "Que el Congreso declare que durante el tiempo en que Mangino se ocupare en la comisión que S. Soberanía ha tenido a bien conferirle queda libre, y lo mismo sus fiadores de toda responsabilidad en el manejo de la tesorería general de la nación, que se halla a su cargo, y que esta declaración se comunique al gobierno para los efectos correspondientes."

Cierto, la proposición se refiere a la falta de responsabilidad por el tiempo en que se encuentre desempeñado la comisión. Pero nótese cómo la advertencia primero transcrita, si se refiere al supuesto clásico de la responsabilidad o residencia, al finalizar su cargo. Como en el caso presente Mangino no cesa en el cargo, éste prudentemente quiere dejar a salvo su responsabilidad, por el tiempo en que se encuentre fuera.

En iguales términos deben interpretarse las palabras de Paz cuando en la sesión del 4 de abril, propuso: "...para que con arreglo a los artículos 131 (facultad 16 de las cortes) y 227 de la constitución se pida a los secretarios cesantes del despacho las cuentas de sus respectivos ramos; y que se formen los presupuestos de gastos de las secretarías de estado."

Los artículos citados de la gaditana, indican que la materia, que al diputado le interesa sea examinada, es la de las cuentas relativas a la formación del presupuesto. Esto no quita para que el supuesto siga siendo típico de la residencia, tanto más cuanto que el artículo 227 va seguido del que habla del modo o procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios (que las Cortes declaren si hay o no lugar a formación de causa. Es decir, estos artículos se complementan; y si bien el 228 y ss. contemplan un panorama más amplio de responsabilidad, que el del 227, es obvio que éste cae enteramente dentro del sistema previsto en el 228 y 229, de la declaración de formación de causa, sistema de residencia.

En la introducción citamos la intervención de Bustamante pidiendo se residenciase al mismo Iturbide; concluía en que se le pusiera a disposición del tribunal supremo (naturalmente

después de deponer a los individuos que el propio emperador había nombrado).

En nuestro trabajo sobre el conflicto entre Iturbide y el primer constituyente, nos hemos ocupado del intento de aquel por sindicar (o residenciar) a los diputados comprometidos, según él, en la conjuración desbaratada en la noche del 26 de agosto de 1822: en esta noche detuvo a muchos diputados, como es sabido; pero que, como decimos, ya habían sido acusados ante el congreso por Iturbide: ya se ha parcido por el público la acusación intentada contra algunos señores diputados...observó Ortega en la sesión del 4 de abril de 1822. A lo que contestó el congreso, que ninguno de sus miembros había dejado de merecer su entera confianza. Y recuérdese también, según exponemos en el trabajo citado líneas más arriba, cómo se pidió que se exigiese una estricta responsabilidad al ministro que había firmado la orden de detención, porque entre otros extremos, no había guardado las formalidades prevenidas en las leyes gaditanas.

En fin, qué más se puede añadir, sino que también durante las sesiones del segundo constituyente, se invoca la residencia. El ejemplo que vamos a citar es, nada menos otra vez, que de Bustamante y se refiere a la responsabilidad del presidente (de la Constitución de 1824) cuyo tema se comenzó a discutir ya durante las sesiones en que se ocuparon el Proyecto de Acta. Se lee, pues, en el extracto del Aguila del 3 de enero de 1824 (sesión del día 2): "Citó el ejemplo de D. Agustín de Iturbide, y concluyó pidiendo que el presidente de la confederación mexicana, concluido su tiempo, sufra un rigurosísimo juicio de residencia."

Por esto sin duda, se hace responsable personalmente a dicho funcionario, además de la responsabilidad del refrendo y se le puede acusar hasta un año después de terminado su cargo, como luego veremos.

Sobre la responsabilidad. Aunque se trata de una misma cosa, aquí para resaltar mejor la invocación directa de la residencia, hemos separado los ejemplos. Acabamos de mencionar cómo se pide que se les exija a los exregentes; a los exsecretarios; al ministro que firmó la orden de prisión de los exdiputados (aunque no sólo fueron diputados los detenidos); al tesorero Mangino; pero además, a los consejeros, a los diputados tal como se regula en el Reglamento Interior del Congreso del 24 de abril de 1823, capítulo IV, de los magistrados y jueces, de los jefes políticos y gobernadores, en fin, de cualquier otro funcionario público, tal como se deduce de las quejas presentadas contra los mismos, por infracción de constitución, ley u orden; por lesión de derechos. Así:

- En la sesión del 27 de marzo de 1822 se presentó ante el congreso recurso del sargento mayor Ramírez sobre infracciones de constitución en el proceso que se le siguió. Se mandó pasar a la comisión de justicia.

- Sobre infracciones a las leyes que ordenan el proceso, presentó instancia D. Antonio García Calvo, en que se queja del gobernador de Durango, por no haber concluido un proceso que le formó.

Discutiendo un dictamen de la comisión de justicia sobre algunas medidas extraordinarias tomadas en Puebla, por causa de ladrones e inseguridad pública, Martínez de los Ríos, dijo que más bien debería castigarse a los jueces indolentes, que

hacer leyes nuevas; pues las vigentes tienen cuanto se desea.

- A los intendentes se les exigirá una responsabilidad efectiva irremisible y rigurosamente, si no se conducen con la eficacia y actividad que el caso exige, en cumplimiento de las órdenes sobre bienes de conventos...

- Queja del Duque de Osuna, por haberse violado el artículo 284, por no haberse intentado antes el medio de conciliación.

- Se solicita se visite la causa que sigue dicho tribunal (Audiencia) para los fines que se indican;

- Se mandó pasar queja de D. Mariano Terradas sobre haberlo sentenciado a presidio el juez de letras D. Agustín Lebrija, sin haberlo oído;

- Se cursó a la comisión de infracciones, un expediente remitido por el comandante de Yucatán, sobre inobservancia de las leyes que se imputa al juez de primera instancia del partido de Hunucmá.

- En la sesión del 16 de abril de 1823, el congreso aprobó, se declararan urgentes varias proposiciones de Francisco Tarrazo sobre la prisión de los diputados y otras personas, en la noche del 26 de agosto: entre éstas, que se pida al supremo poder ejecutivo la causa formada en 26 de agosto último a varios señores diputados y a otros ciudadanos; que en caso negativo se dé la competente satisfacción ...que se declare haber lugar a la formación de causa contra los ministros y demás agentes del poder ejecutivo, que entendieron en las prisiones

y en el proceso, por las infracciones de Constitución que cometieron, tanto por lo respectivo de los señores diputados, como por lo tocante a los demás ciudadanos contra quienes se procedió.

La complejidad de las proposiciones, su sentido típico de residencia, no necesita comentario apenas. Con todo, para no seguir citando más ejemplos, voy a recordar algunos hechos de gran trascendencia al respecto:

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

Segundo, las leyes gaditanas, continúan en vigor; entre ellas las de 9 de octubre de 1812, sobre arreglo de los tribunales, incluso declarada como tal expresamente por la famosa Junta Nacional Instituyente, quien se propusiera abolir la Constitución de 1812, en su Proyecto de Reglamento Provisional Político, ya citado; así, se aprobaron sin discusión en la sesión del 17 de febrero, varias proposiciones, entre ellas, la cuarta decía: todas (las Audiencias) se arreglarán a lo dispuesto en la ley de 9 de octubre de 1812, sin perjuicio de lo que adelante ordene la constitución u otras leyes del imperio. Está en vigor la de 24 de marzo de 1813, sobre responsabilidad de los funcionarios públicos: sobre el particular, en la sesión del día 11 de abril de 1823, Lombardo presentó para primera lectura proposición para que se aprueben y publiquen las reglas

sobre responsabilidad de los funcionarios públicos, contenidas en el decreto de 24 de marzo de 1813; pues bien, en la sesión del 12 de mayo, la comisión encargada de presentar dictamen al pleno sobre la proposición de Lombardo, dijo: "...no ser necesario volver a publicar el decreto que trata de la responsabilidad de los empleados, por estar publicado y vigente."

A lo que Lombardo contestó exponiendo los motivos por los que quiso se insistiera sobre el tema de responsabilidad precisamente para que se exigiese dicha responsabilidad a todos los jueces y demás empleados por los atropellos cometidos durante la revolución.

Están pues vigentes todas estas leyes, reguladoras de la responsabilidad, e integradoras del sistema de residencia, sancionado por las Cortes de Cádiz, y luego ratificado por las mismas de Madrid, como ocurrió con el casi totalmente aprobado Proyecto sobre infracciones a la Constitución de 1813, propuesto para que se tuviera en cuenta, en la sesión del 20 de octubre de 1821 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa. Si la comprobación de la vigencia de esta normativa, resulta difícil o gravosa, a través de la lectura del Diario o Actas de estos congresos, repárese cualquiera de las Colecciones, ya mencionadas: allí se insertan todas y cada una de estas leyes, porque se reportan vigentes, como se dice en la introducción de tales Colecciones.

Para terminar este apartado, quiero referirme al modo como se ventilaban las quejas y los recursos presentados ante las Cortes y congresos; lo primero que observamos, es una extraordinaria generosidad para recibirlas: se aceptan todas y cada

una de las presentadas; se estudian todas y cada una de ellas y se ofrece dictamen al pleno. Es decir, se nombran comisiones especiales para que conozcan o dictaminen sobre tales quejas o instancias, leídas previamente ante el pleno, quien las distribuye entre las comisiones. Son por sí mismo significativos los nombres de algunas de las comisiones, a donde se remiten las quejas según su naturaleza: comisión de legislación (conoce o dictamina incluso de casos de infracción, si no existe la comisión de infracciones), comisión de infracciones; comisión de justicia; comisión de constitución: todas éstas, de alguna forma, dictaminan sobre casos de infracción, o de responsabilidad. Aparte de las comisiones, se crea o nombran tribunales especiales, como el de Cortes, u otro especial, para juzgar de terminadas causas.

El dictamen, es también de diversa índole, según las quejas: en muchos casos, el pleno toma acuerdo directo solutorio del problema; en otros, se limita a remitir el expediente a donde corresponde, como los que envía a los tribunales, a la regencia; en otros casos, además de remitir el expediente, ordena a la autoridad correspondiente satisfaga las pretensiones de los interesados, como cuando se dirige a la misma autoridad contra la que se quejan.

Así pues y en resumen: si como hemos visto, se producen casos de residencia, si se reconoce la total vigencia de las leyes gaditanas en materia de responsabilidad, que son de residencia; si perviven las autoridades, creadas por las Cortes de Cádiz, con el mismo haz fundamental de facultades; si el propio congreso o Cortes, despliega una amplísima actividad protectora, por violación de la Constitución, de las leyes, de las órdenes; por lesiones de derechos (punto este, que más adelante

ejemplificaremos con quejas por lesión de dichos derechos, al hablar sobre la materia del juicio de responsabilidad); 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 practica el primero y el segundo constituyente, es obvio, que el sistema recogido en la Constitución de 1824, llamado de juicio de responsabilidad, es un sistema de residencia; y finalmente, para concluir con la sorites, tal será el sistema que se reglamenta con las disposiciones de los demás congresos constitucionales, en materia siempre de responsabilidad, según tendremos ocasión de comprobar, después de estudiar la estructura formal de juicio de responsabilidad.

La confirmación de autoridades, dictada por el Constituyente del 22, y los locales, al menos los antes citados; la continuidad de la legislación gaditana; la del propio jefe político en la del gobernador (con mutación sólo de nombre, según hemos visto); en relación con la forma de federación, plantea el problema de la idoneidad de estas instituciones y autoridades, creadas para un sistema unitario, y no federal. Se ha llegado incluso, a apreciar cierta contradicción, o repugnancia entre uno y otro extremo. Por eso la tesis de Lee Benson no ha prosperado entre nosotros, o entre la doctrina general, a pesar de tener toda la razón de su parte.

En efecto, la contradicción o inidoneidad es más aparente que real. Hubo graves problemas institucionales, en los años posteriores a la independencia, debidos, más que nada, a falta de recursos económicos y de personal. Quien estudie este período, comprobará que ningún ramo andaba tan mal, tan en bancarrota, como la tesorería general y no hay más que leer las

Actas del primer congreso. El mal no proviene pues de las instituciones, o de que fueran gaditanas, o del hecho de ser concebidas para un sistema unitario y no para el federal. Se está pensando en que lo federal hizo lo local. Y eso no es verdad del todo. Resulta más cierto lo contrario: fueron las provincias, o diputaciones provinciales, como apunta Lee Benson, quienes impusieron la forma federal. Reconozco que la Acta Constitutiva creó algunos estados, pero esta creación, es muchísimo menos importante frente al hecho de haber impuesto algunos estados o diputaciones primero la misma forma federal, y estoy pensando en Jalisco, Zacatecas, por citar los casos que tengo estudiados, y de los que próximamente me ocuparé.

Por tanto, son las provincias, quienes, con mayor propiedad, hacen la federación, que ésta los estados. Es la provincia, con su Jefe Político, con sus ayuntamientos y alcaldes constitucionales, con sus parroquias y partidos, todos de corte gaditano, quien más cuenta en la nueva organización. Y si la provincia y sus instituciones particulares se acrece, no es sino porque las leyes, que las crearon, las dotaron de esa fuerza, de tal autonomía e independencia. Estas leyes de Cádiz, eran unionistas o centralistas, sólo si se las está mirando, como fueron concebidas, con relación a un centro común, la península, o el gobierno de la metrópoli.

Pero, si se hace abstracción de tal centro, si se borra tal dependencia, lo que se ejecutó con la pólvora, se comprobará que estas provincias quedan completamente autonómicas e independientes. Se comunicaban con el centro únicamente a través del Jefe Político. Si desaparece el hilo de dependencia,

la provincia aparece como algo a-se, igual a cualquiera otra, como regidas por una misma ley, como algo supremo entre las demás de su especie: predispuesta, por esa misma ley común, a coordinarse con las restantes, pero jamás a subordinarse. No existió ninguna razón histórica, ni jurídica, capaz de obligar a la subordinación de una provincia a otra, salvo la fuerza superior de las armas. Y Jalisco, por ejemplo, resistió también esta suprema amenaza.

Las leyes gaditanas, al romperse la dependencia, por si solas hicieron autónomas a las provincias, a sus ayuntamientos; lo mismo que a sus juzgados, tribunales y audiencias.

Lejos de entorpecer la evolución, o la autodeterminación autonómica, en Estados Libres y Soberanos, de las provincias, la facilitó, la radicalizó. Si no, obsérvese bien, cómo la tendencia de lo federal en los ciento cincuenta años de historia que lleva, es contraria, se produce en sentido contrario, al sentido original autonomista de las leyes gaditanas. La tendencia hacia el centralismo, hacia el unionismo es tal, que ha dado pie a algunos autores, como Burgoa, a pensar y escribir, en serio, la necesidad de reformar el texto del artículo 39 y 41 sobre todo de la Constitución vigente de 1917. No hemos querido, de antemano, entrar en esta problemática, por falta de espacio, y por el carácter específico de nuestro tema de estudio. Pero es sintomático el hecho apuntado. No es casualidad que, también en la península, los reinos (catalán, vasco, andaluz, valenciano) se conformaron en todo con la legislación de provincias de las Cortes de Cádiz y jamás se quejaron de regionalismo como posteriormente han manifestado.

Cierto también, que lo federal trajo consigo algunas ins-

tituciones peculiares, como la jurisdicción federal, por contraernos al tema conductor de estas páginas, aunque sólo en parte. Es decir, la Audiencia de la metrópoli se transformó en el supremo de la federación, pero no así, el supuesto de los tribunales inferiores de la Federación. Si bien, de momento a todos se les ordena para que se arreglen según las leyes gaditanas.

He aquí, pues, una gran novedad, introducción en el esquema formal del sistema de responsabilidad gaditano: prácticamente toda la jurisdicción federal nacerá con funciones de protección y amparo; es decir, con funciones de residencia. En Cádiz, la figura del tribunal supremo nace también con este marcado carácter proteccionista, y el tema éste lo he desarrollado ampliamente en mi tesis, ya citada. El Supremo de México, absorbe por completo, las funciones del gaditano; los demás federales y la justicia local (supremo y tribunales o juzgados menores), absorben a su vez, las facultades encomendadas a la justicia ordinaria, en materia de conocimiento en supuestos de responsabilidad, que es lo que aquí estamos resaltando. El punto de la justicia local, lo estudiamos en un apartado del capítulo siguiente y final del trabajo.

De manera, pues, que en líneas generales, el organigrama, o la estructura funcional del juicio de residencia, es la misma que en Cádiz. Veámosla punto por punto, para reforzar algunas de nuestras afirmaciones anteriores.

Sobre la distribución de competencias.- Las autoridades facultadas para conocer de los supuestos de responsabilidad (y luego hablamos cuáles sean éstos), cabe mencionar, en primer lugar a la jurisdicción federal, la cual nace, casi casi

para proteger la constitucionalidad; en segundo lugar, la justicia local (punto que estudiaremos en el siguiente capítulo, como hemos dicho); en tercer lugar, el congreso general y los locales; y finalmente, en cierta medida el ejecutivo, y algún cuerpo consultivo, como el consejo de estado, tal como lo puntualizaremos más adelante.

La jurisdicción federal.- El poder judicial de la federación residirá en una corte suprema de justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito, dice el artículo 123 constitucional.

1° De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.

2° De las causas criminales de los diputados y senadores, indicadas en el artículo 43, previa la declaración del artículo 44.

3° De las de los gobernadores de los estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40.

5° De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la república.

6° De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación, y de las infracciones de la constitución y leyes, según se prevenga por ley. "Una ley, complementa el artículo

138, determinará el modo y grado en que deya conocer la corte suprema de justicia en los casos comprendidos en esta sección."

En ningún momento se encuentra el término residenciar, como ocurría en la gaditana. Con todo, el sistema de responsabilidad de los artículos 38 y 40, es el típico de la residencia, cuyo alcance es universal e ilimitado: es decir, comprende cualquier clase de responsabilidad, en que pudieran incurrir los funcionarios públicos: responsabilidad que, en muchos supuestos, se tipifica como delitos cualificados por el mismo constituyente, como son los que se recogen en el 38, en las leyes gaditanas sobre responsabilidad e infracciones, en la mexicana del 27 de diciembre de 1854 para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces.

Con todo, esta institución cae dentro de la tradición gaditana. Sus funciones, ya se saben, son las propias de todo tribunal de residencia, hacer efectiva la responsabilidad, de acuerdo a las leyes.

Los sujetos.- Veamos ahora brevemente, quienes estaban sujetos a la residencia o juicio de responsabilidad:

En primer lugar, el propio presidente y vicepresidente, por los delitos del artículo 38, por las infracciones del 112 y del 116, distributivamente. Es decir: el presidente solamente de estos supuestos se le podrá acusar durante su diputación presidencial o un año después; pero siempre ante cualquiera de las cámaras. El vicepresidente, en cambio, además de los delitos del 38, podrá ser acusado de cualesquiera otro delito.

Los delitos del 38 ya los conocemos. El 112 habla de las restricciones del presidente, y por tanto, en caso de no atenerse a su tenor, incurre en responsabilidad personal, como que respete la libertad individual, la propiedad, de que luego hablamos. Y el 116, se refiere al supuesto en que no siga el dictamen, que aquí es vinculante, del consejo de gobierno, como cuando tiene que prestar el consejo su consentimiento para el uso de la milicia. Como se observa, la constitución de 1824 se aparta del sistema de inviolabilidad del rey (ejecutivo). Aquí es personalmente responsable, sin perjuicio de la propia de los secretarios.

En segundo lugar, los secretarios del despacho. Se trata de la clásica responsabilidad del refrendo del artículo 118 y 119.

ART. 118. "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán ir firmados por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos"

ART. 119. "Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra esta constitución, leyes generales y constituciones particulares de los estados."

Según ésto, incluso cuando incurre el presidente en responsabilidad, por causa del tenor del artículo 38, lo será también subsidiariamente, el ministro del despacho correspondiente.

Sobra decirlo, esta normativa debe correlacionarse con la del artículo 164, y la restante en materia de responsabilidad. Aquí, encontramos un extremo de extraordinaria importancia: y

es que serán responsables por violaciones de las constituciones locales.

Tercero, son sujetos de residencia, los magistrados del supremo, como hemos visto, según el 139; y los demás jueces de la federación, como expusimos al hablar de la competencia del ejecutivo; lo mismo, que las autoridades judiciales locales, de conformidad con el sistema previsto en sus respectivas constituciones, de que luego hablaremos.

Cuarto, lo son los gobernadores, por lo que respecta de los delitos del 38, en relación con el 40, ya estudiados, de cuyas causas conocerá la suprema corte. Además, éstos son responsables de acuerdo a lo prescrito por la propia constitución de los estados, como luego indicaremos también.

Quinto, finalmente, son sujetos todos los demás empleados públicos, al tenor de los artículos que hablan sobre las facultades del ejecutivo en materia de responsabilidad, ya analizados; y de acuerdo con el alcance del 137, facultad 6a. del inciso V; al referirse que conocerá la suprema corte: "V, 6°.-...y de las infracciones de la constitución y leyes generales, según se prevenga por ley". Esta normativa debe sistematizarse con la del artículo 163, que habla del juramento de guardar esta Constitución y el Acta. Los empleados locales están sujetos al tenor de la constitución particular, y según las leyes vigentes, que son las gaditanas.

La materia.- La materia objeto de la residencia o del juicio de responsabilidad, como sabemos, era universal e ilimitada. Ciertamente, bajo el punto de vista de la residencia,

esta materia se observa casi siempre en negativo: es decir, bajo aquel punto que hace responsable al funcionario público, y se procede a castigarlo, por no haber éste cumplido con sus obligaciones jurídico-constitucionales. Con todo, vista esta misma materia en positivo: aparece la residencia o juicio de responsabilidad como el instrumento por excelencia para proteger la constitucionalidad, que es la garantía máxima de la sociedad. Pues bien, desde este punto de vista positivo examinemos cuáles son los extremos que protege el sistema represivo reparador de la residencia.

Primero, protege por violaciones directas a la constitución federal, acta constitutiva y constituciones locales, que provengan de cualquiera alta magistratura. Punto oscuro de esta normativa, es cuando provenga del mismo congreso, como ya lo hemos expuesto: en cuyo supuesto, el ejecutivo podría intentar paliarla, con el veto, los jueces, con no aplicarla a los casos concretos, por atenerse a la supremacía de la constitución; y los particulares podrían resistirla en virtud de los efectos que produce, entre otras cosas el juramento.

Segundo, protege por violaciones de las leyes y demás disposiciones generales. Desde este punto de vista, se protege al particular contra toda clase de funcionarios de la administración federal y local, incluido el presidente y vicepresidente; lo mismo que a los jueces, en general. Veamos. Toda disposición de la administración, contraria a la constitución o ley vigente, hace responsable a los secretarios; y al mismo presidente, como cuando incurra en los supuestos del 112. Se genera derecho de resistencia para no obedecer dicha disposición, y acción para impugnarla, no sólo. Sino que además, todo agravio que realice la administración general del estado

contra derecho legítimo reconocido genera asimismo derecho o acción de responsabilidad: y, en nuestra opinión, a través de este camino, surge la vía de lo contencioso, como una especialidad nueva de la residencia, pues al hallarse reconocidos todos los derechos de la persona en la constitución (más abajo volvemos sobre el punto), cualquier tipo de lesión que sufran, hace responsable personal al presunto culpable, por lesión de derecho, que lo será por ello de la constitución, aunque se trate de casos justificados, por razón de interés social, o por la práctica de disposiciones legales; en todo caso se debe dar satisfacción al agraviado. Por otro lado, realza esta misma modalidad, el hecho de que su conocimiento se encomiende a la corte suprema, en su función primordial de guardián de la constitucionalidad, vigilando siempre que la administración se acomode a derecho, y que las personas no sufran menoscabo, objetivo por excelencia de todo el aparato protector del orden constitucional, razón de ser de este mismo orden. Para configurar este punto de lo contencioso repárese la Base 22, 1°, 2°, 6°; la 23, 1°; 24, 1°, 2°, 3°, 9° de las Bases para el reglamento de la Suprema Corte de Justicia de 14 de febrero de 1826.

En idéntica responsabilidad incurren los jueces, en especial por quebranto de los deberes de su empleo, como decía el 39 del Proyecto, ya citado: por aquí, a través de los viejos recursos de nulidad e injusticia notoria, se abre el juicio de residencia o de responsabilidad tipo casación.

Pues bien, según lo expuesto, se protegen, de una u otra manera, los siguientes derechos, y su lesión conlleva responsabilidad personal:

- Libertad de imprenta.
- Libertad individual, en todo su más amplio alcance.
- Derecho de propiedad,
- Derechos electorales.
- Derechos de autores, en el sentido del 50, I; y II.
- Derecho a la ilustración.
- Igualdad de derechos civiles.
- Inviolabilidad de domicilio.
- Inviolabilidad de correspondencia.
- Libertad de circulación.

En una palabra, se encuentran reconocidos todos los derechos, propios del momento histórico. Además del hecho de haberlos protegido el mismo congreso; son declarados por el Acta Constitutiva, en el sentido que explicamos: el artículo 30 del Acta dice: "La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano."

En efecto estamos ante una declaración de derechos, prueba de ello es la redacción que guardaba el original del Proyecto, artículo 36: "La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil, la seguridad personal, la propiedad, la igualdad ante la ley y los demás derechos de los individuos que la componen."

No sabemos por qué en las ediciones publicadas del Acta, aparece recortado este texto original del Proyecto, pues según los extractos de Aguila Mexicana, se aprobó sin discusión en la sesión del 9 de enero. En todo caso, la abreviación del 30 debe entenderse en el sentido que tiene el 36 del Proyecto. A parte de que en materia de derechos, en general, podemos aplicar la lógica con que se le contestó a Zavala, al preguntar que

si no estaba vigente la constitución española, se debía añadir mucho más al derecho de la libertad de imprenta; en caso que estuviera vigente, con lo dicho bastaba.

Después de lo expuesto es preciso exigirle una expresa declaración de derechos? O por no tenerla desmerece de la de Apatzingán, de la Constitución de 1857, o de cualquiera otra, por sólo este hecho?. Con todo, no tiene declaración de derechos, en sentido formal, sencillamente porque ésta se reservó a las constituciones de los estados de la Unión, según explica mos en nuestra Introducción al federalismo mexicano, que se encuentra en prensa.

Su naturaleza.- Tenemos la actividad del congreso, procurando hacer efectiva la responsabilidad al cese del cargo de los reyes, exsecretarios; o decretando su exoneración; o procurando constituir un tribunal de residencia para exigirla a los funcionarios de hacienda: "...se leyó por segunda vez la proposición del Sr. Cobarrubias sobre que se instale un tribunal de residencia de hacienda, que castigue toda mala versación y negligencia en su cobro y manejo sin excluir al mismo ministro de hacienda; deponiéndose por primera pena al que se engrosare en cien pesos, sin que pueda jamás entrar en los derechos del ciudadano; y se resolvió que sin pasar a comisión se lea por tercera vez dentro de cuatro días y entonces se prefijará el de su discusión." (21).

Como hemos anotado también, aquí se refuerza extraordinariamente el aspecto jurisdiccional de la residencia. No obs-

- (21) Actas del Congreso Constituyente Mexicano, o.c.t. II, p. 205,
Sesión del día 6 de julio de 1822. Diario de Debates 1822, Tomo II
Congreso de la Unión. México.

tante, pensamos que sigue teniendo ese otro carácter político, de residencia nacional. De ahí la intervención plural de los diversos poderes y autoridades, en algún momento del juicio; de ahí la acción popular, que en definitiva se impuso. Es decir, la jurisdicción federal queda configurada como instrumento de control de la constitucionalidad específicamente, como tribunal de garantías. Se advierte un gran predominio del carácter jurisdiccional sobre el político.

Los efectos.- En cuanto a los efectos, son los consabidos; efectos provisionales de suspensión del cargo (aquí se añade la del sueldo también, o parte del sueldo); la inhabilitación, que debe sobrentenderse. Con la resolución definitiva, se transforman dichos efectos en definitivos también. Además acarrea los otros efectos reglados por la normativa gaditana, ya estudiada.

La acción.- Vimos ya la problemática que suscitó la primera concepción de la comisión de constitución sobre la restricción de la acción para acusar. Después quedó reconocido el tradicional de la acción pública. A este particular, basta recordar el derecho que genera un acto de arbitrariedad o contrario al orden constitucional, para no ser obedecido, para resistirlo, como exponemos al hablar del juramento como defensa constitucional; además, del derecho específico de reclamar contra el agravio.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

C A P I T U L O I I

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS

ARTÍCULO 108 CONSTITUCIONAL

El presente artículo, primero del título cuarto de la Constitución, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos". Este título que permaneció casi sin variación durante sesenta y cinco años -incluso, el texto original de 1917 había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, las reformas de 1874 a la misma-, se reformó integralmente por el Constituyente permanente a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder. La aspiración de los mexicanos en este centro se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que desde nuestra lucha por la independencia nos han regido.

Las reformas adoptadas en 1982 si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, no afectaron la esencia; en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales; el texto vigente conserva el sistema anterior

-que, con ciertas salvedades (especialmente, por algunas confusiones que propiciaba), era satisfactorio- y, frecuentemente, sólo cambia la terminología. En los comentarios al presente y a los siguientes artículos se señalarán precisamente los términos del régimen de responsabilidad vigente, comparándolos con el anterior para destacar las diferencias y explicando las características de las diversas clases de responsabilidad que se pueden presentar, es decir, según tengan un carácter político, penal, administrativo o civil.

La primera "novedad" que surge con las reformas vigentes corresponde a la denominación del título IV; en efecto, en lugar de referirse a "las responsabilidades de los funcionarios públicos", ahora se alude a "las responsabilidades de los servidores públicos", a efecto de "establecer -dice la exposición de motivos- la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión".

Esta modalidad, establecida para el ámbito federal en los términos del primer párrafo del artículo 108 en vigor, conforme a lo prescrito por el último párrafo del propio artículo de be adoptarse también por las constituciones de los estados de la República, las cuales precisarán "el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios", para cuyo efecto las entidades federativas contaron con el plazo de un año, en los términos del artículo 2° transitorio del decreto constitucional respectivo.

Es claro que resulta deseable que esta nueva denominación contribuya no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos

de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos a intereses a los gobernadores.

A diferencia del texto constitucional anterior -que primordialmente se refería a la responsabilidad de los llamados "Altos: funcionarios" (presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, secretarios del despacho, procurador general de la República, gobernadores y diputados locales), en tanto que su artículo 111 sólo encargaba al Congreso de la Unión la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal-, el artículo 108 vigente incluyen en forma reiterativa, como sujetos a las responsabilidades previstas por el título IV: "a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal". De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, "independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión".

Sin embargo, cabe advertir que, por una parte, el constituyente permanente omitió incluir expresamente como servidores públicos a los trabajadores y empleados de los órganos legislativo y judicial; por otra, atendiendo a lo dispuesto

por el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe recordarse que ésta se divide en forma equívoca en administración centralizada y paraestatal, comprendiendo en esta última tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal, por lo que a pesar de los distintos principios jurídicos y económicos que rigen a las empresas públicas -con respecto al sector centralizado y a los organismos descentralizados-, sus trabajadores también se consideran servidores públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades. Así pues, en virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concreta a remitir al texto constitucional, será necesario que a través de una interpretación constitucional idónea por los órganos competentes se precisen los alcances de este título y se establezcan los criterios apropiados para determinar quiénes deben ser considerados como servidores públicos de la Federación o del Distrito Federal.

Por otra parte, además de los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales -ya contemplados por el texto anterior- el actual artículo 108 señala a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales como "responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales", agregando en forma redundante "así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

Como se observa, el texto constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales, ni a las demás autoridades de los ayuntamientos. Sin embargo, hay que recordar que el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como sujetos a la misma, además de los

mencionados en el artículo 108 constitucional, a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares. Es claro que esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los tribunales federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición.

El segundo párrafo del artículo 108 que se comenta y el cuarto párrafo del artículo 111 en vigor -en forma idéntica a lo previsto por el texto de 1917-. establecen que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable.

De este modo, a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se defina lo que debe entenderse por "delitos graves del orden común", e incluso, ha propuesto soluciones, el constituyente permanente hizo caso omiso y persiste la laguna respectiva. De este modo, se ha sostenido que los "delitos graves del orden común" son aquellos en los que el indiciado no obtiene el derecho del artículo 20 constitucional; o aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte según el artículo 22 constitucional; o aquellos que sean determinados como tales por la propia Constitución o una ley secundaria; o bien, que es atribución del Congreso de la Unión el proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido.

En todo caso, parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857 y especificar en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente durante el tiempo de su encargo. Así, por ejemplo, conforme a la Constitución de 1824 el presidente podía ser responsable durante su período por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos dirigidos a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos tomen posesión del cargo o a que ejerzan las facultades que se les atribuyen. En la Constitución de 1857, por su parte, además de traición a la patria y delitos graves del orden común, se podía proceder contra el presidente por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral. En fin, en los términos y por las causales que se estime más conveniente, pero lo que si resulta necesario es precisar constitucionalmente los casos en que se pueda proceder contra el presidente durante el tiempo de su encargo.

Es necesario advertir que lo previsto por el segundo párrafo del artículo 108 no consagra la impunidad del presidente de la República respecto de los demás delitos sino, sencillamente, establece la inmunidad temporal del mismo durante el período del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas, es claro que se pueda proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido. En realidad la única inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos (artículo 61), en beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables

por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por el artículo 111 constitucional.

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 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 interposita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia ilícita no pudiese 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. Cualquiera 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.

La fracción I del artículo 109 constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores de "alta jerarquía" (si bien se cuida de no utilizar esta expresión) señalados en el artículo 110: "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", correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto establecer las causales respectivas. El segundo párrafo de esta fracción reitera lo previsto en forma general por el artículo 6° constitucional, y de manera particular para los diputados y senadores federales por el artículo 61 del mismo ordenamiento, al proscribir la proce-

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 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 interposita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia ilícita no pudiese 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.

La fracción I del artículo 109 constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores de "alta jerarquía" (si bien se cuida de no utilizar esta expresión) señalados en el artículo 110: "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", correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto establecer las causales respectivas. El segundo párrafo de esta fracción reitera lo previsto en forma general por el artículo 6° constitucional, y de manera particular para los diputados y senadores federales por el artículo 61 del mismo ordenamiento, al proscribir la proce-

dencia del "juicio político por la mera expresión de ideas".

Es necesario advertir que de acuerdo con nuestro sistema jurídico se utiliza la expresión "responsabilidad política" como aquella que puede atribuirse a un servidor público de al ta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común; conforme a lo dis puesto por el artículo 110, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente y sólo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se re querirá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios. (Si bien es probable que en este último caso se solicite sólo la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados para separar al servidor público responsable e iniciarle un proceso penal, en lugar de sustanciar un juicio político ante las dos cámaras del Congre so).

Las infracciones de carácter político, pues, se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales se encuentran previstos por el artículo 7° de la ley reglamentaria y, a diferencia de la precisión y ob jetividad de los tipos que es peculiar al derecho penal, las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende en buena medida de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras.

De este modo el juicio político se presenta como un instrumento para remover o inhabilitar a los servidores públicos de alta jerarquía (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etcétera), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política.

Como se observa, el juicio político mexicano se inspira en el impeachment, tal y como se concibió en los Estados Unidos, y debe diferenciarse de la responsabilidad política en los sistemas parlamentarios donde alude a la posibilidad de que el Parlamento formule un voto de censura al gobierno, en virtud de haberle perdido la confianza, en cuyo caso los ministros se encuentran obligados a renunciar; precisamente, una vez consolidado el sistema parlamentario, cayó en desuso el impeachment británico, pues ya bastaba un voto de censura para eliminar a los miembros del gabinete sin necesidad de una condena penal del Parlamento (en tanto que en épocas más lejanas el impeachment correspondía a una verdadera jurisdicción ordinaria, ya que el Parlamento se consideraba competente, incluso, para resolver sobre presuntos delitos y sanciones penales como ocurrió, por ejemplo, con la orden de decapitación de Carlos I).

Así pues, la reforma constitucional de 1982, con una adecuada técnica jurídica, esclareció y distinguió las responsabilidades de tipo político de las de carácter estrictamente penal, derogando la reiterada y confusa mención que el texto original de 1917 hacía de los mal llamados "delitos o

faltas oficiales" -denominación que provenía del artículo 48 de la tercera de las Leyes Constitucionales de 1836-, misma que había dado lugar a ciertas impunidades. En efecto, si bien el antiguo texto constitucional señalaba que tales "delitos oficiales" se referían a los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho (aunque no tuvieran una sanción penal), cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la Ley de Responsabilidades de 1940 -habiéndose continuado aplicándose hasta entonces la Ley de 1896-, reglamentaria del título IV constitucional, pretendieron regular omnicomprensivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, razón por la cual los congresistas derogaron el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931 pero propiciando así varias conductas de éstos anteriormente típicas; esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1980, ya que al distinguir ésta las causas de responsabilidad penal de las infracciones políticas o administrativas y regular sólo estas últimas, en lugar de re-establecer la vigencia del respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los funcionarios y empleados públicos. Sin embargo, por fortuna, esta situación quedó corregida con la expedición en 1982 y 1983 de la reforma constitucional al título cuarto, la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Se vi do res P ú bl i c o s y la reforma al título décimo del Código Penal.

La fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local; de este modo, se derogó atinadamente el juicio por jurado popular que el antiguo artículo 111, preveía para los llamados "delitos oficiales" y que, en la práctica, por lo general concluía con la absolución del procesado por dicho jurado, atendiendo a "razones de equidad", pues se estimaba que sólo se procedía en contra de carteros y mecanógrafas en tanto se dejaba impunes a los funcionarios de mayor jerarquía.

A efecto de superar la presunta inconstitucionalidad de la privación de la propiedad prevista para el enriquecimiento inexplicable por las anteriores leyes sobre responsabilidad de los funcionarios públicos, el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional ahora establece que las leyes determinarán los casos y 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, aumenten sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita; disponiendo que, lo anterior, además de las penas que correspondan, se sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad sobre dichos bienes, para cuyo efecto se reformó también el artículo 22 constitucional. Aún cuando es loable el propósito de salvaguardar mejor el patrimonio del Estado, persisten algunas dudas sobre la consistencia entre estas disposiciones y aquellas otras también de carácter constitucional que consagran el derecho a la seguridad personal, en tanto que se pretende sancionar cierta "situación" más que determinada conducta y establecer presunciones de culpabilidad que ponen en riesgo la seguridad jurídica.

La fracción III del artículo 109 vigente contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual no estaba antes prevista constitucionalmente, procediendo por "aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"; es claro que, aún cuando no se precise, la "lealtad" que demanda dicha fracción se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado, más no hacia determinado funcionario, grupo o partido político.

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

El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos.

ARTÍCULO 110

Podrán ser sujetos de juicio político los Servidores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de 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 Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político 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.

El artículo 110 en vigor -según reforma constitucional de 1982- regula los sujetos, las sanciones, los órganos y el procedimiento para la sustanciación del juicio político.

Cabe recordar que, en los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, el juicio político se sigue contra aquellos servidores públicos previstos por el presente artículo 110 que, durante el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Conforme a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos -reglamentaria del título cuarto de la Constitución- tales supuestos se presentan, por ejemplo, en los siguientes casos: a) Ataque a las instituciones democráticas; b) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; c) Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o socia-

les; d) Ataque a la libertad de sufragio; e) Usurpación de atribuciones; f) Infracción grave a la Constitución o a las leyes federales; g) Omisión grave en la aplicación de la Constitución o de las leyes federales, y h) Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal.

El párrafo tercero del artículo 110 constitucional precisamente establece las sanciones, las cuales -tal y como lo prevefa el antiguo artículo 111- continúan consistiendo en la destitución y en la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, cargo o comisión en el servicio público (desde uno hasta veinte años, según lo dispuesto por el artículo 8° de la ley reglamentaria).

Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento que también sigue siendo, básicamente, el mismo: Acusación de la Cámara de Diputados -previa sustanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado, y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes- ante la Cámara de Senadores que, erigida en jurado de sentencia, resolverá a través de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencia del acusado. La diferencia es que, además de haber sustituido el término de "gran jurado" por el de jurado de sentencia, las nuevas disposiciones establecen, acertadamente, que las declaraciones y resoluciones respectivas serán tomadas sólo por los miembros presentes, mientras que antes se computaba como si los ausentes votaran en contra de la acusación o, en su caso, condena del enjuiciado.

Por otra parte, las declaraciones o resoluciones de ambas cámaras siguen considerándose inatacables; cabe advertir, sin embargo -como lo ha puesto de relieve la doctrina y la propia jurisprudencia de la Suprema Corte desde el siglo pasado-, la procedencia del juicio de amparo en caso de que no se satisfagan los presupuestos constitucionales. Asimismo, el artículo 114 vigente establece que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el período del encargo y dentro de un año después, no pudiendo exceder de un año, la sustanciación del procedimiento.

Además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República, el primer párrafo del artículo 110 en vigor agrega como sujetos del juicio político a los jefes de departamento administrativo, al jefe del Departamento del Distrito Federal, al procurador general de justicia del Distrito Federal, a los magistrados de circuito y a los jueces del fuero común del Distrito Federal, así como a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

La ampliación de los sujetos de juicio político indudablemente resulta acertada, pues permite al Congreso de la Unión sancionar con la destitución e inhabilitación a aquellos otros servidores públicos federales también de alto nivel que, independientemente que hayan incurrido en otro tipo de responsabilidad o de lo que al respecto opine el presidente de la República, durante su gestión llegaron a perjudicar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. Esta

facultad de las cámaras es complementaria de las que les confiere el artículo 93 constitucional para citar y requerir información de los titulares de las dependencias centralizadas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria -con motivo de la discusión de una ley o del estudio de un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades-, así como para integrar comisiones de investigación sobre el funcionamiento de tales organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

Asimismo, el segundo párrafo del actual artículo 110 considera como sujetos del juicio político, además de los gobernadores de los estados y de los diputados locales, a los magistrados de los tribunales superiores, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, agregando en forma redundante "así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales", pero sin definir lo que se entiende por "violaciones graves". Hay, además, una innovación importante: "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". De este modo, se confiere a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución o de alguna ley federal.

Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal es, quizás, en defensa de éste por lo que se establece; en efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la Federación cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un funcionario de alguna entidad federativa.

Sin embargo, es probable que, particularmente en el caso

de los gobernadores de la Federación no se preocuparía por seguir un juicio político para obtener su remoción, sino que para tal efecto el Senado utilizaría el expediente de declarar, conforme a la fracción V del artículo 76 constitucional, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, en virtud de haber desaparecido todos los poderes del estado respectivo (ya que aquí no se requeriría mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y la resolución de los dos tercios de los miembros de la Cámara de Senadores, sino tan sólo la mayoría de los miembros de esta última).

Es conveniente advertir que el juicio político no procede contra el presidente de la República, ya que éste sólo puede ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común (artículo 108 constitucional), a diferencia de lo previsto por la Constitución de 1857 que admitía también la responsabilidad del presidente por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral.

Conforme a lo que antecede, se puede afirmar que a través del juicio político se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político. De este modo, a diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicadas a través de tribunales penales comunes previa la sustanciación de un proceso penal, en el caso del juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes se encuentran previstas por la propia Constitución

y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en tratándose de servidores públicos de entidades federativas, la respectiva Constitución local y la ley de responsabilidades estatal correspondiente podrán, por su parte, regular también la responsabilidad política de los mismos, encomendándole su adjudicación al congreso local en cuestión).

El juicio político implica, pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político -como necesariamente es el Congreso- la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.

Es conveniente advertir que esta distinción entre responsabilidad política y responsabilidad penal no siempre ha estado totalmente esclarecida sino que, incluso, con la antigua terminología constitucional que aludía a "delitos oficiales" y "delitos comunes" se propiciaron diversas confusiones y hasta impunidades. En efecto, por ejemplo, bajo el sistema de la Constitución de 1857 y ante la inicial supresión del Senado, la Cámara de Diputados fungía con su carácter actual de jurado de acusación y la Suprema Corte gozaba de plena jurisdicción para dictar veredicto, sobre la presunta responsabilidad por algún "delito oficial" que tenía un carácter eminente político; con la restauración del Senado en 1874, la función de "gran jurado" o jurado de sentencia, aplicador de sanciones políticas, se concentró desde entonces en la propia

Cámara de Senadores, conforme al modelo de los Estados Unidos, si bien a partir de 1917 se contempló la intervención de un jurado popular en los casos de "delitos oficiales" (supuestamente, para cuando éstos fueran cometidos por funcionarios públicos no previstos por el título cuarto constitucional).

Asimismo, la confusión derivada de la mención constitucional a la existencia de "delitos o faltas oficiales" se agravó en 1940, cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la respectiva Ley de Responsabilidades -habiendo continuado aplicándose hasta entonces la Ley de 1896-, reglamentaria del título IV constitucional, con la cual pretendieron regular omnicomprendivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, procediendo a derogar el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante su encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así varias conductas de éstos anteriormente típicas; esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1980 ya que, al distinguir ésta las causas de responsabilidad penal de las infracciones políticas o administrativas y regular sólo estas últimas, en lugar de re-establecer la vigencia del respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los funcionarios y empleados públicos. Sin embargo, por fortuna, esta situación quedó corregida con la expedición en 1982 y 1983 de la reforma constitucional al título cuarto, la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la reforma al título décimo del Código Penal, mismas que deslindan y regulan específicamente los di-

versos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir.

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 Secretarios de Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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 solución 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 y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, 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 Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado 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.

Con el propósito de proteger la función constitucional de de sempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, con respecto de posibles agresiones con fines políticos de las demás ramas de gobierno o de represalias y acusaciones temerarias, el artículo 111 en vigor conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ellos en materia penal -antiguamente llamada en forma equívoca "fuero constitucional" y que, después de haber sido severamente criticada, ahora se denomina eufemísticamente "declaración de procedencia"-, pero cuyo significado y alcance jurídicos siguen siendo exactamente los mismos (incluso, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, reglamentaria del título cuarto constitucional, curiosamente sigue hablando de "fuero" y "desafuero", aunque el nuevo texto constitucional haya suprimido el término).

Así pues, el artículo que se comenta establece la prerrogativa de la inmunidad procesal para los servidores públicos que el mismo señala y que consiste en que no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpado. Al respecto y a diferencia de lo previsto por el antiguo artículo 109 constitucional, el texto vigente establece atinadamente que la declaración respectiva será tomada por la mayoría absoluta sólo de los miembros presentes, mientras que antes se computaba como si los ausentes votaran en sentido opuesto a que se procediera penalmente contra el inculpado (en tanto que se requiera la mayoría absoluta de todos los integrantes de la Cámara).

Si bien la inmunidad procesal que consagra el artículo 111 se encuentra plenamente justificada para salvaguardar la

continuidad de la función constitucional tan importante que desempeñan determinados servidores públicos, se estima conveniente que para evitar los abusos que tal inmunidad puede producir en la práctica se proceda a establecer algunos límites a la misma, por lo menos, en cuanto a que no operará en caso de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.

Es necesario advertir que, aún cuando la resolución de la Cámara de Diputados en el sentido de que no ha lugar a proceder tenga por efecto que no se pueda someter a proceso penal al inculpado, ello no significa impunidad alguna del mismo pues, de acuerdo con el propio artículo 111, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, en virtud de que no se pre juzga sobre los fundamentos de la imputación y, de conformidad al artículo 114 constitucional, los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad procesal, contando el ministerio público, cuando menos, con tres años posteriores para ejercer las acciones respectivas.

En realidad, la única impunidad o inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, en beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia.

Por otra parte, en caso de que la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder, entonces, el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes y separado de su encargo durante la sustanciación del proceso penal. Al respecto, el artículo 111 en vigor establece una innovación al prever que, en caso de que el inculpado sea absuelto, puede reasumir su función y si, por el contrario, la sentencia fuese condenatoria por un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al reo la gracia del indulto.

Conviene señalar que, si bien las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores (esta última al intervenir, como se explicará, en tratándose del presidente de la República) continúan considerándose inatacables, es posible que proceda el juicio de amparo cuando durante la sustanciación del procedimiento no se satisfagan los requisitos constitucionales, tal y como lo han sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y la doctrina.

El nuevo texto constitucional aumentó el número de sujetos respecto de los cuales no se puede proceder en su contra por los delitos que hayan cometido durante el encargo, sin previa declaración de procedencia por mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; así, además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y el Procurador General de la República, el artículo 111 vigente extiende esta prerrogativa a los jefes de departamento administrativo, al jefe del Departamento del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Por otra parte, no deja de llamar la atención que, en todo caso, no se haya otorgado la inmunidad procesal respectiva a los ma-

gistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pero si se les haya concedido, como se verá, a sus equivalentes en los diversos estados de la República.

A los anteriores cabe agregar, por supuesto, al presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo y en forma similar a lo dispuesto por el texto anterior, los párrafos segundo del artículo 108 y cuarto del 111 en vigor, establecen que sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y por delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable. De este modo, a diferencia de los altos servidores públicos mencionados en el párrafo anterior respecto de los cuales se requiere sólo la anuencia de la Cámara de Diputados para que se pueda proceder penalmente en su contra, en el caso del presidente de la República se establece un requisito de procedibilidad más complejo en beneficio de su inmunidad procesal para preservar así la continuidad de la relevante función constitucional que desempeña, previniéndose para tal efecto una doble instancia -tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores- que debe agotarse para proceder en su contra y sólo en caso de "traición a la patria y delitos graves del orden común".

Ahora bien, a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se defina lo que debe entenderse por "delitos graves del orden común" e incluso, ha propuesto soluciones, el constituyente permanente hizo caso omiso y persiste la laguna respectiva; al respecto, parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857 y especificar concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente durante el tiempo de su encargo.

Cabe insistir en que a través de la disposición mencionada en los dos párrafos anteriores no se consagra la impunidad del presidente de la República respecto de los demás delitos sino, sencillamente, se establece la inmunidad temporal del mismo durante el período del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas, es claro que se puede proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido, tomando en cuenta que los plazos de prescripción penal se encuentran interrumpidos durante su encargo y, en todo caso, el ministerio público cuenta cuando menos con tres años posteriores para ejercer las acciones respectivas.

Asimismo, se establece la inmunidad procesal por delitos federales de los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores locales -estos últimos no contemplados anteriormente-, con otra innovación: "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", reservando así a las legislaturas locales la decisión última sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de un alto servidor público estatal por un presunto delito federal. Es claro que, en última instancia y en el supuesto de que la legislatura local resuelva negativamente, no significa la impunidad del inculcado pues, de acuerdo con la Constitución y como se apuntó, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo.

El antepenúltimo párrafo del multicitado artículo 111 en vigor, de manera similar al artículo 114 anterior, senci-

llamente establece que "En demandas del orden civil que se en tablen contra cualquier servidor público no se requerirá de- claración de procedencia".

Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos aquellos que, en el desem- peño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culpablemen- te causen algún daño al propio Estado o a las particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondien- te. Sin duda, el sistema mexicano vigente de responsabilidad civil de los servidores públicos y la mera responsabilidad subsidiaria del Estado (prevista, principalmente por el artí- culo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal y para to da la República, en materia federal), debe complementarse de tal manera que se haga más operativo y eficiente.

Los dos últimos párrafos del artículo 111 vigente, por su parte, establecen ciertas características de las sanciones económicas para el caso de delitos patrimoniales cometidos por servidores públicos, previendo que las mismas deberán gra duarse de acuerdo con el lucro obtenido por el respectivo servidor y con la necesidad de satisfacer los daños y perjui- cios causados por su conducta ilícita, pero que en todo caso no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados. Cabe señalar que estas disposiciones, estrictamente, están fuera de lugar pues no co rresponden a preceptos materialmente constitucionales sino que hubiera bastado incluirlas en la legislación ordinaria.

Finalmente, es conveniente destacar aquí la loable deroga- ción de la facultad que anteriormente el artículo 111 conce- día al presidente de la República para solicitar, ante las ca

maras del Congreso de la Unión, la destitución por mala conducta de los miembros del organismo judicial de la federación y del Distrito Federal. Sin duda, esta reforma contribuirá en buena medida al equilibrio entre los poderes, pues elimina uno de los principales factores que habían caracterizado el predominio del Poder Ejecutivo, en este caso, sobre el Poder Judicial; puesto que era claro, como hubo muestras de ello, que el legislativo nunca se iba a oponer a una solicitud presidencial en este sentido.

Al respecto, sería deseable que también se derogara la facultad equivalente que gran número de constituciones locales confieren a los gobernadores para pedir a los congresos respectivos la destitución, por "mala conducta", de los magistrados y jueces locales; ya que el problema se agudiza cuando las leyes orgánicas del Poder Judicial no reglamentan de manera precisa lo que debe entenderse por "mala conducta" e, incluso, algunas de ellas, como la de Colima, llegan al extremo de considerar suficiente para la destitución la expedición de un simple "voto de censura" por el gobernador hacia un funcionario judicial.

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 de 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.

El artículo 112 constitucional establece los casos en que opera la inmunidad procesal, prevista por el artículo 111 en favor de los servidores públicos que el mismo precepto señala, y que se refiere a que no se podrá proceder penalmente en contra de tales servidores sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpató. Como se apuntó en el comentario a dicho artículo, la finalidad de tal inmunidad procesal -antiguamente llamada en forma equívoca, "fuero constitucional"- es proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de posibles represalias políticas o acusaciones temerarias.

Pues bien, a diferencia de lo sostenido anteriormente por la Suprema Corte de Justicia, el artículo 112 en vigor establece que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando los servidores públicos corresponsables cometan algún delito durante el tiempo que se encuentren separados de su encargo (ya que lo que se protege es la función, no al funcionario); pero si será necesaria en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los puestos protegidos con tal inmunidad.

Es conveniente advertir que el caso contemplado por el primer párrafo del artículo que se comenta se refiere a aquél en que el servidor público cuyo puesto se encuentra protegido por la inmunidad procesal deja, por alguna razón, de desempeñar dicho puesto y, durante este período en que no ejerce el cargo, comete un delito; se podrá proceder pe-

nalmente en su contra sin que se requiera la previa anuencia de la Cámara de Diputados.

En cambio, de acuerdo con el segundo párrafo, si antes de que se le someta a un proceso penal el servidor público que haya cometido un delito empieza o regresa a ejercer las funciones propias de alguno de los cargos protegidos con la inmunidad procesal prevista por el artículo 111, entonces, si será indispensable la previa declaración de procedencia por la Cámara de Diputados.

Conforme al texto actual, resulta claro que la inmunidad procesal -antiguamente llamada en forma equívoca "fuero constitucional"- no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público sino meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, por lo que en caso de que se renuncie al cargo, se encuentre el sujeto bajo licencia, o en general, siempre que se suspenda o concluya el ejercicio de la función pública protegida, entonces, se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal.

De este modo, ha quedado superado el criterio sustentado en alguna ocasión por la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que el "fuero" no era renunciable por tratarse de "una prerrogativa parlamentaria de orden público" y, por el cual, se llegó a considerar que el disfrute de una licencia no suspendía la vigencia de la prerrogativa al "fuero" (véanse, por ejemplo, las ejecutorias relativas a Madrazo, Carlos A. y Joffre Sacramento, Semanario Judicial de la Federación, quinta época, respectivamente, t. LXXXVI, pp. 1877 y 1884; y t. LXXXVIII, pp. 325-329).

Véanse los comentarios a los artículos 108, 109, 111 y 114 constitucionales.

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.

El artículo 113 constitucional establece que corresponderá a las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos -ya se trate de la federal o de una entidad federativa, según su ámbito de competencia- el determinar las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Igualmente, el artículo que se comenta prevé ciertas características que deberán satisfacer las sanciones administrativas que se determinen legislativamente.

Es así como el presente artículo, junto con la fracción III del 109 y el 114, contemplan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos -misma que con anterioridad no se encontraba prevista constitucionalmente-, "a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones".

Precisamente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto constitucional, establece 22 causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa, entre las que se encuentran la falta de diligencia; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos e información; mala conducta y faltas de respeto al público; agravios o abusos con los inferiores; falta de respeto a un superior o insubordinación; abstenerse de informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas sobre la procedencia de las órdenes que recibe; ejercer funciones que le correspondan; autorizar a un inferior a faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año; ejercer otro cargo incompatible; intervernir en el nombramiento de una persona inhabilitada; abstenerse de excusarse cuando tenga impedimento; recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando; pretender obtener beneficios extras de su remuneración; intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; abstenerse de presentar su declaración de bienes; desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría; abstenerse de informar al superior la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos; incumplimiento de cualquier disposición jurídica y las demás que dispongan las leyes.

El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente a fin de moralizar la administración pública; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos.

El propio artículo 113 en vigor establece que las sanciones administrativas, además de las que señalan las leyes, consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público infractor, así como en sanciones económicas; en tanto que el artículo 52 de la ley reglamentaria agrega el apercibimiento y la amonestación, en ambos casos en forma pública y privada.

En cuanto a las sanciones económicas, el artículo 113 prevé que deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones; pero que las mismas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula, por su parte, un procedimiento común para la Secretaría de la Contraloría y las contralorías internas para la investigación, determinación de responsabilidades y sanción, en su caso, a los servidores públicos que hayan cometido alguna infracción administrativa, a la vez que estable

ce las autoridades u órganos que pueden intervenir en la determinación de las respectivas responsabilidades administrativas (previendo, básicamente, cuatro: las unidades de quejas y denuncias, las contralorías internas, los titulares de las dependencias del ejecutivo federal en general y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en particular).

Por otra parte, conforme al artículo 114 constitucional, se prevé que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de las correspondientes infracciones, si bien cuando éstas fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años. Al respecto, la ley reglamentaria establece que la prescripción negativa opera a los tres meses, si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a diez días de salario mínimo, o bien, si la infracción no fuere estimable en dinero; por otro lado, se prevé que si se supera esa cantidad prescribirá en tres años.

Finalmente, es conveniente aludir aquí a otras medidas que prevé la propia Constitución y que se relacionan con el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. En este sentido, cabe mencionar la facultad conferida al Poder Judicial Federal, conforme a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, para separar de su cargo a la autoridad responsable en un juicio de amparo y consignarla ante el juez de distrito correspondiente cuando, una vez concedido el amparo, insista en ejecutar el acto reclamado o pretenda eludir la sentencia respectiva; como se observa, independientemente del delito que se configure, la sanción consistente en la separación del cargo para estos casos se equi

para a la prevista en ocasiones para la responsabilidad administrativa de los servidores públicos e, incluso, puede aplicarse a aquellos de alta jerarquía sujetos a juicio político, habiéndose llegado a presentar en la práctica esta última posibilidad (véase, por ejemplo, la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, sexta época, primera parte, vol. XC, p. 11, incidente de inejecución 9-35, Ingenio Santa Fe, S. A., 18 de junio de 1963; unanimidad de 18 votos; ponente: Octavio Mendoza González).

Por otra parte, el cuarto párrafo del artículo 63 constitucional establece que incurrirán en responsabilidad los diputados y senadores electos que, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, no se presenten a desempeñar el cargo dentro de los treinta días siguientes a la apertura de sesiones.

Asimismo, el cuarto párrafo del artículo 97 constitucional prevé que los tribunales de circuito y juzgados de distrito serán distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte para que éstos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces que los desempeñen, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley.

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.

El presente artículo 114 establece las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, tanto las derivadas del juicio político como las de carácter penal o administrativo.

Así pues, una vez transcurridos los plazos establecidos se extinguen la acción y la sanción correspondientes, por lo que con posterioridad no se podrá exigir ya responsabilidad alguna al servidor público que presuntamente haya cometido alguna infracción política, penal o administrativa (si bien la Constitución y la ley respectiva prevén ciertos casos y determinadas actuaciones a través de los cuales se interrumpa la prescripción y vuelve a empezar el cómputo del plazo para que ésta opere).

En términos similares al antiguo artículo 113 constitu-

cional, el primer párrafo del artículo 114, en vigor a partir de 1982, dispone que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su cargo dentro de un año después. Por otra parte, se prevé que la sustanciación del juicio político respectivo no podrá exceder de un año.

De este modo, cuando uno de los servidores públicos previstos por el artículo 110 constitucional cometa, en el ejercicio de sus funciones, algún acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (véase, sobre el particular, el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), la Cámara de Diputados contará, cuando más, con un año posterior a la fecha en que el presunto infractor haya concluido el ejercicio del cargo, para iniciar el procedimiento de juicio político. Cabe señalar que, en caso de estimarse políticamente responsable cierto servidor público una vez que concluyó su encargo, sólo tendría relevancia aplicarle la sanción de inhabilitación para ocupar otro cargo público (que, según el artículo 8° de la mencionada ley reglamentaria, podría ser hasta por veinte años), ya que la destitución carecería de objeto, salvo que para entonces se encontrase desempeñando un nuevo cargo público.

Con respecto a la responsabilidad penal de cualquier servidor público por delitos cometidos durante el encargo, el segundo párrafo del artículo que se comenta prevé que la misma será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en el respectivo Código Penal (ya se trate del federal o, en su caso, del correspondiente a una entidad federativa), en la inteligencia de que, en todo caso,

el ministerio público competente contará cuando menos con tres años para ejercer la acción penal respectiva.

Asimismo, al final del segundo párrafo se establece el principio de que los plazos de prescripción se interrumpirán en tratándose de delitos cometidos por servidores públicos cuya función se encuentre protegida por la inmunidad procesal prevista por el artículo 111 constitucional en tanto tales servidores continúen desempeñando dicha función. De este modo, se garantiza que tal inmunidad procesal no se transforme en la impunidad de esos servidores públicos pues, si en determinado momento la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder penalmente en contra de cierto servidor público que presuntamente haya cometido algún delito (por estimar, sencillamente, que es preferible políticamente que el mismo continúe desempeñando la función asignada), una vez que dicho servidor público deje de desempeñar su encargo y tomando en cuenta que la resolución de la referida Cámara no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación, el ministerio público contará cuando menos con tres años para ejercer la acción penal correspondiente, en virtud de que hasta entonces no ha empezado a correr el plazo para la prescripción.

El tercer párrafo del artículo 114 en vigor, por su parte, encomienda a la ley reglamentaria la determinación de los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (véase, al respecto, el artículo 47 de la ley federal respectiva), previendo también que cuando dichos actos u omisio-

nes fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En este sentido, la ley federal reglamentaria señala que la prescripción negativa opera a los tres meses si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a diez días de salario mínimo, o bien, si la infracción no fuere estimable en dinero; por otro lado, en caso de que supere esa cantidad se determina que dicha responsabilidad prescribirá a los tres años.

Finalmente, si bien no hay mención constitucional expresa, es claro que en relación al plazo para que opere la prescripción de la responsabilidad civil de los servidores públicos, se atenderá a lo prescrito por el respectivo Código Civil, ya sea el Federal o, en su caso, el correspondiente a alguna entidad federativa.

LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

En relación al punto que nos ocupa, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, regula la responsabilidad de los servidores públicos (antes la responsabilidad de los funcionarios), mediante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la administración pública federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos.

En este sentido, el registro de la situación patrimonial responde al propósito de completar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos, con esto se evita el desvío de imponer a todo servidor público la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues el volumen y la irrelevancia de la información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento: sólo tendrán esa obligación los servidores públicos, desde nivel jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para determinar casos adicionales.

Cabe hacer un esquema alusivo de los servidores públicos que tienen que presentar dicha declaración patrimonial:

PODER LEGISLATIVO

- DIPUTADOS.
- SENADORES.
- OFICIALES MAYORES.
- TESOREROS.
- DIRECTORES DE LAS CAMARAS.
- CONTADOR MAYOR DE HACIENDA.

PODER EJECUTIVO

- FUNCIONARIOS DESDE NIVEL DE JEFE DE DEPARTAMENTO HASTA EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

PODER JUDICIAL

- MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
- MAGISTRADOS DE CIRCUITO.
- JUECES DE DISTRITO.
- SECRETARIOS.
- ACTUARIOS.

EN LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

- DIRECTORES GENERALES.
- GERENTES GENERALES.
- SUBDIRECTORES GENERALES.
- SUBGERENTES GENERALES.
- DIRECTORES.
- GERENTES

EN EL DEPARTAMENTO
DEL DISTRITO FEDERAL

- FUNCIONARIOS DESDE EL NIVEL DE JEFE DE DEPARTAMENTO.
- DELEGADOS POLITICOS.
- SUBDELEGADOS.

EN LAS PROCURADURIAS
(TANTO DEL D.F. COMO LA
GRAL. DE LA REPUBLICA

- JEFE DE DEPARTAMENTO.
- LOS PROCURADORES DE AMBOS FUEROS (LOCAL Y FEDERAL).
- AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO.
- POLICIA JUDICIAL.

EN EL PODER JUDICIAL
DEL DISTRITO FEDERAL

- MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.
- JUECES.
- SECRETARIOS.
- ACTUARIOS.

EN LOS TRIBUNALES
ADMVOS. Y DEL TRABAJO

- MAGISTRADOS.
- MIEMBROS DE JUNTA.
- SECRETARIOS.

EN LA SECRETARIA DE LA
CONTRALORIA GENERAL

- TODOS LOS SERVIDORES PUBLICOS DE CONFIANZA

La referida declaración patrimonial se presentará en los siguientes plazos:

- a) Dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión.
- b) Dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del encargo.
- c) Durante el mes de mayo de cada año.

SANCION: Cabe indicar que si el servidor público omite dicha declaración (sin causa justificada) quedará sin efectos el nombramiento respectivo.

La Secretaría de la Contraloría, dictará el procedimiento de declaración patrimonial, para tal efecto informará a los interesados: los formatos, los lugares y la manera completa de declaración.

La finalidad de todo ello se funda en percatarse que, la riqueza del servidor público no sea ostensible y notoriamente superior a los ingresos lícitos que percibe; en tal hipótesis, la secretaria para ordenar la práctica fundada y motivada de inspecciones y auditorías, y si de ello se desprende un ilícito penal, de inmediato se denunciará al representante social, toda vez que con fundamento en el artículo 88 de la Ley de Materias: "Durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y un año después, los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí, o por interpósita, persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o comisión para sí o para otros..."

Esto demuestra que se busca que los servidores públicos cumplan con su función pública, y en caso contrario sancionar su conducta como tal.

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

La responsabilidad administrativa, se refiere por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público.

Se toma como base un abanico de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público reiteramos, que esta responsabilidad administrativa, sólo se construye a la conducta moral del servidor, que no constituyan delito.

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

Esta responsabilidad, está específicamente plasmada para el personal de la Contraloría General, al cual se le aplicará la normatividad referida en el anterior punto ya comentado.

CODIGO PENAL

A efecto de observar la responsabilidad de los servidores públicos, en el ámbito del derecho penal, cabe aludir e invocar el código penal vigente, y específicamente el título décimo: delitos cometidos por servidores públicos. Capítulo I al III, desde luego que no excentando algunos otros tipos penales que se encuentran en leyes especiales (código fiscal, ley de armas, ley de salud, ley federal del trabajo, ley aduana, etc.)

Y para tal cometido u objetivo, es menester anotar dichas conductas ilícitas, comúnmente llamadas delitos; y en este caso en particular los cometidos por servidores públicos, como son:

1. Ejercicio indebido de servicio público (Art. 214).
2. Abuso de autoridad (Art. 215).
3. Coalición de servidores públicos (Art. 216)
4. Uso indebido de atribuciones y facultades (Art. 217)
5. Concusión (Art. 218).
6. Intimidación (Art. 219).
7. Ejercicio abusivo de funciones (220).
8. Tráfico de influencia (Art. 221).

9. Cohecho (Art. 222).
10. Peculado (Art. 223).
11. Enriquecimiento ilícito (Art. 224).
12. Delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos (Art. 225).
13. Ejercicio indebido del propio derecho (Art. 226).

Y para efecto de las sanciones el juez tomará en consideración:

- A) Si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza.
- B) Su antigüedad en el empleo.
- C) Sus antecedentes de servicio.
- D) Sus percepciones.
- E) Su grado de instrucción.
- F) La necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita.
- G) Las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

Ejercicio indebido de
servicio público

214

- 2 a 7 años de prisión.
- Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D. F., y destitución e inhabilitación de 2 a 7 años para desempeñar otro cargo o comisión públicos.

Abuso de autoridad

215

- 1 a 8 años de prisión.
- Multa desde 30 hasta 300 veces el salario mínimo vigente en el D. F. en el momento de la comisión del delito.

Coalición de servidores
públicos

216

- 2 a 7 años de prisión.
- Multa 30 a 300 veces el salario mínimo vigente en el D. F. en el momento de la comisión del delito.
- Destitución e inhabilitación 2 a 7 años para desempeñar, otro empleo, cargo o comisión públicos.

Uso indebido de
atribuciones y
facultades

217

Cuando el monto a que asciendan las operaciones no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo vigente en el D. F. en el momento de cometerse el delito, se impondrán:

- De 3 meses a 2 años de prisión.
- Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente en el D. F. en el momento de cometerse el delito.
- Destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años para ocupar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente en el D. F., en el momento de cometerse el delito, se impondrán:

- De 2 a 12 años de prisión.
- Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente en el D. F., en el momento de cometerse el delito, y
- Destitución e inhabilitación de 2 a 12 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión pública.

Cuando el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo vigente en el D.F., en el momento de cometerse el delito o sea valuable, se impondrán.

- De 3 meses a 12 años de prisión.
- Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente en el D. F., en el momento de cometerse el delito, y
- Destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D. F., en el momento de cometerse el delito, se impondrán:

- De 2 a 12 años de prisión.
- Multa de 300 a 500 veces el salario mínimo vigente en el D. F., en el momento de cometerse el delito, y
- Destitución e inhabilitación de 2 a 12 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

- Intimidación 219
- 2 a 9 años de prisión.
 - Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D. F., en el momento de cometerse el delito, y
 - Destitución e inhabilitación de 2 a 12 años, para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
- Tráfico de influencia 221
- De 2 a 6 años de prisión.
 - Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente en el D. F., en el momento de cometerse el delito, y
 - Destitución e inhabilitación de 2 a 6 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
- Cohecho 222
- Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán:
- De 3 meses a 2 años de prisión.
 - Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente en el D. F., al momento de cometerse el delito, y

- Destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión pública.

Cuando el valor de la dádiva, promesa o prestación, exceda de 500 veces el salario mínimo vigente en el D. F., en el momento de cometerse el delito, se impondrán:

- De 2 a 14 años de prisión.
- Multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D. F., en el momento de cometerse el delito, y
- Destitución e inhabilitación de 2 a 14 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Reculado

223

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F., en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán:

- De 3 meses a 2 años de prisión.
- Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente, en el momento de cometerse el delito, y
- Destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años de prisión para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Quando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de 500 veces el salario mínimo vigente en el D. F., en el momento de cometerse el delito, se impondrán:

- De 2 a 14 años de prisión.
- Multa de 300 a 500 veces el salario mínimo vigente en el D. F., y
- Destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Enriquecimiento ilícito 224

Quando el monto a que asciende el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de 5000 veces el salario mínimo vigente en el D.F., al momento de cometerse

el ilícito, se impondrán:

- De 3 meses a 2 años de prisión.
- Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente en el D. F., al momento de cometerse el ilícito, y
- Destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciende el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de 5000 veces el salario mínimo diario vigente en el D. F., se impondrán:

- De 2 a 14 años de prisión.
- Multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D. F., al momento de cometerse el delito, y
- Destitución e inhabilitación de 2 a 14 años para desempeñar, otro empleo, cargo o comisión públicos.

Delitos cometidos
contra la administración de justicia cometidos por servidores públicos

225 (26
fracciones)

Al que cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV, XXVI, se le impondrán:
- De 1 a 6 años de prisión.
- De 100 a 300 días de multa.

Al que cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, se le impondrán:

- De 2 a 8 años de prisión.
- Multa de 200 a 400 días.

NOTA: Además el servidor público será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, por el lapso de 1 a 10 años.

- De 3 meses a 1 año de prisión.

Ejercicio indebido 226
del propio derecho

CODIGO CIVIL

La importancia de incluir dentro de la responsabilidad de los servidores públicos al Código Civil, consiste en la relación que existe con otros ordenamientos legales como son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de Responsabilidades, Código Penal, fundamentalmente.

Dicha relación se vincula de la siguiente manera:

El artículo 4° constitucional aduce: "el varón y la mujer son iguales ante la ley". Por su parte el artículo 2° del Código Civil anota: "la capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer, en consecuencia, la mujer no queda sometida, por razón de su sexo, a restricción alguna en la adquisición y ejercicio de sus derechos civiles", por lo que concierne a la Ley Federal de Responsabilidades, el artículo 1° fracción: "los sujetos de responsabilidad en el servicio público". y relacionado con el numeral siguiente: "Artículo 2°.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

De todo lo anterior, podemos explicar que, la capacidad e igualdad jurídica del gobernado, en el ejercicio de sus derechos y obligaciones; sin tomar en consideración ninguna otra circunstancia, es decir, el servidor público ya sea hom

bre o mujer, se le responsabiliza por su conducta en el ejercicio del servicio, y de ninguna manera se tomará en cuenta si es mujer, para eximirla de ella.

Asimismo, en la sanción de una conducta delictiva, el Código Penal en el artículo 123, señala los criterios de aplicación y dentro de ello no se encuentra la condición de ser hombre o mujer, existe igualdad.

Ahora bien, el artículo 5° del Código Civil, indica: "a ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna", ésto emana del artículo 14 constitucional en su primer párrafo: "a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna". Ambos dispositivos normativos los podemos relacionar en el sentido de que, cuando el servidor público ha cometido un ilícito penal en el ejercicio del puesto, cargo o comisión públicos, la multa que se le aplicará será del salario mínimo vigente en el D. F., en el momento de haber incurrido en ello. Así se observa en los delitos: ejercicio indebido de servicio público (Art. 214) abuso de autoridad (Art. 215), coalición de servidores públicos (Art. 216), uso indebido de atribuciones y facultades (Art. 217), concusión (Art. 218), intimidación (Art. 219), ejercicio abusivo de funciones (220), tráfico de influencia (Art. 221), cohecho (Art. 222), peculado (Art. 223), enriquecimiento ilícito (Art. 224), y delitos contra la administración de justicia cometidos por servidores públicos (Art. 225), mismos que se explicaron en el punto anterior correspondiente.

Otro de los artículos alusivos a este estudio, es el 16 del Código Civil: "los habitantes del Distrito Federal tienen

obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este código y en las leyes relativas", el cual se vincula con el artículo 79 y demás relativos de la ley federal de responsabilidades, respecto de la declaración patrimonial de los servidores públicos (desde jefe de departamento hasta el titular del ejecutivo), en otros términos, yendo más allá del artículo 16, que sólo abarca los habitantes del Distrito Federal, para el caso de la responsabilidad, será para los servidores públicos, desde el jefe de departamento o cargo similar, hasta los titulares de la división de poderes; desde luego que pueden disponer de sus bienes personales (muebles e inmuebles), pero éstos deberán estar acordes con los salarios o ingresos que perciban, y que con ello no perjudiquen a la población (ostentación, petulancia, etc.).

En dichos términos y una vez dada esta explicación, ambos cuerpos legales invocados tienen íntima relación en torno al patrimonio de los servidores públicos, rubro debidamente explicado con antelación.

LEY ORGANICA DEL D. D. F.

Respecto a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, este se encuentra estructurado de la siguiente forma:

1. El jefe del D.D.F.
2. La Secretaría General de Gobierno.
3. La Secretaría General de Planeación y evaluación.
4. La Secretaría General de Obras.
5. La Secretaría General de Desarrollo Social.
6. La Secretaría General de Protección y Vialidad.
7. La Oficialía Mayor.
8. La Tesorería.
9. La Contraloría General.

A nuestro efecto, la Contraloría General tiene como atribuciones: "atender primordialmente, la auditoría y el seguimiento y control de obras y servicios". Pero a mayor abundamiento, invocaremos el reglamento interior del D.D.F.

DEL AMBITO Y COMPETENCIA Y ORGANIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el departamento del Distrito Federal, contará con las siguientes areas, unidades administrativas y órganos desconcentrados:

- Jefatura.
- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría General de Desarrollo.
- Secretaría General de Obras.
- Secretaría General de Protección y Vialidad.
- Secretarías Generales Adjuntas.
- Oficialía Mayor.
- Tesorería.
- Contraloría General.
- Coordinación General Jurídica.
- Coordinación General de Transporte.
- Coordinación General de Abasto y Distribución.
- Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.
- Dirección General de Regularización Territorial.
- Dirección General de Trabajo y Previsión Social.
- Dirección General de Gobierno.
- Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística.
- Dirección General de Promoción Deportiva.
- Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.
- Dirección General de Servicios Médicos.
- Dirección general de Construcción y Operación Hidráulica.
- Dirección General de Obras Públicas.
- Dirección General de Reordenación Urbana y Protección

Ecológica.

- Dirección General de Servicios Urbanos.
- Dirección General de Operaciones.
- Dirección General de Servicios de Apoyo.
- Dirección General de Programación y Presupuesto.
- Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Administración tributaria.
- Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.
- Subtesorería de Administración Financiera.
- Subtesorería de Fiscalización.
- Procuraduría Fiscal del D. F.
- Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.
- Dirección General del Registro Público de la Propiedad y el Comercio.
- Dirección General de Servicios Legales.
- Dirección General de Autotransporte Urbano.
- Subcoordinación de Modernización Comercial.
- Subcoordinación de Integración Comercial y Social.
- Subcoordinación de planeación y Administración.
- Delegaciones.
- Almacenes para los trabajadores del D. D. F.
- Servicio Público de Localización Telefónica.
- Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.
- Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.
- Planta de Asfalto del D. D. F.

De toda la estructura, la que en este caso nos interesa es la Contraloría General, quien de conformidad a su ordena-

miento, tiene las siguientes atribuciones:

I. Organizar, instrumentar y coordinar el sistema integrado de control del D. D. F., que permita apoyar al titular del departamento, para que las disposiciones políticas, programas, presupuestos, normas, lineamientos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación se apliquen y utilicen eficiente y eficazmente para sus unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del sector.

II. Expedir las normas y lineamientos que en concordancia y complementariamente a las que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

III. Proponer, de conformidad con las normas y lineamientos establecidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y por la Secretaría de Programación y Presupuestos, el establecimiento, la modificación de Estructura Orgánica o la supresión de contralorías internas en unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales adscritas al sector D. D. F.

IV. Proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los elementos necesarios para coadyuvar a que ésta expida las bases y normas para la realización de supervisiones y auditorías en el D. D. F.

V. Apoyar y asesorar, de acuerdo con sus atribuciones, a las demás áreas del departamento del D. F., así como a los

órganos de las secretaría de la Contraloría General de la Federación.

VI. Proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la información y elementos que ésta requiera para el desempeño de sus atribuciones.

VII. Constituir las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan, de acuerdo con los términos que las leyes respectivas señalen y con las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando incurran en responsabilidad los servidores públicos del D. D. F.

VIII. En los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos que impliquen responsabilidad, penal, la Contraloría General invariablemente deberá dar vista al Ministerio Público y hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

De lo anterior, se percibe la directa vinculación entre la Secretaría General de la Contraloría de la Federación y la Contraloría General del D. D. F., toda vez que la primera es el órgano nacional, competente para conocer respecto a esta responsabilidad oficial y la segunda, tiene la misma función, pero sólo para los servidores del D. F.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Dicho ordenamiento que nace el 31 de diciembre de 1982, a iniciativa del titular del ejecutivo federal, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, quien en su exposición de motivos indica: "En un estado de derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El estado de derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un estado de derecho.

Por ello he sometido al poder constituyente la iniciativa de reformas al título cuarto constitucional. Proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlos de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todas las órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos. Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia".

Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales.

Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La

congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia. Todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común.

La Ley de Responsabilidades que se propone desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la iniciativa de Título Cuarto.

En primer término, liquida la desafortunada confusión entre delitos y faltas oficiales y delitos comunes, que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas: la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales.

En consecuencia, la Ley de Responsabilidades determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho.

De la simple lectura de esta exposición de motivos, podemos percibir la importancia de este ordenamiento jurídico, que pretende regular la responsabilidad de los servidores públicos entendiéndolo por éste lo indicado por el artículo 108 constitucional, así como lo dispuesto por el artículo 212 del Código Penal vigente.

En este punto sólo anotaremos la estructura generada de la ley de responsabilidades, toda vez que en el capítulo subsecuente se abordará con mayor amplitud.

La ley de responsabilidades de los servidores públicos en vigor, como se indicó en la exposición de motivos, reglamenta el título cuarto constitucional: "de las responsabilidades de los servidores públicos", y en materia de:

- A) Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
- B) Las obligaciones en el servicio público.
- C) Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.
- D) Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y

E) El registro patrimonial.

Regula la ley de responsabilidades a los servidores públicos que alude el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Por lo que respecta a las autoridades competentes para aplicar la ley de responsabilidades, éstas son:

- 1) Las cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- 2) La Secretaría General de la Contraloría de la Federación.
- 3) Las dependencias del poder ejecutivo.
- 4) El departamento del D. F.
- 5) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 6) El tribunal superior de justicia del D. F.
- 7) El Tribunal Fiscal de la Federación.
- 8) Los tribunales de trabajo, en los términos de la legislación respectiva.
- 9) Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

EL JUICIO POLITICO.- En relación a ello, el título II del ordenamiento en cuestión, capítulos I, II, III, IV, artículos 5° al 45, regulan, los sujetos, las causas, el procedimiento y las sanciones del juicio político.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Posteriormente, el título tercero de dicho ordenamiento en cuestión prescribe esta responsabilidad administrativa:

- 1) Quienes son los que incurren en ella (ya se anotó que los indicados por el artículo 108 constitucional).
- 2) Las obligaciones de los servidores públicos (para estar en condiciones de sancionar por la omisión a ellas).
- 3) El procedimiento de responsabilidad administrativa.
- 4) Las sanciones por faltas administrativas.
- 5) Procedimientos para aplicarlas.
- 6) Los recursos para impugnar dichas sanciones.

Que al respecto cabe hacer notar que se estudiaron en el capítulo tercero con mayor profundidad.

EL REGISTRO PATRIMONIAL. Finalmente, este rubro se encuentra plasmado por el ejecutivo federal, en el título cuarto, capítulo único, artículos 79 al 90; es decir, de la declaración patrimonial que debe hacer todo servidor público, desde el nivel de jefe de departamento hasta mandos superiores, según lo argumenta el artículo 90 del ordenamiento multireferido. Asimismo,

es pertinente aclarar que este t3pico se trat3 ampliamente en el cap3tulo primero de la presente investigaci3n, numeral II.5 p3ginas 33 a 38.

Por lo que una vez analizado, el marco legal que circunda a la responsabilidad de los servidores p3blicos, nos damos cuenta que se encuentran desglosados en varios apartados, dependiendo de la gravedad de la conducta.

Todo ello para determinar la sanci3n y proteger el estado de derecho existente.

CAPITULO III

LAS OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PUBLICO

De conformidad con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos en vigor, este inicia con un preámbulo, que explica la filosofía de la vocación de servicio, y posteriormente, enuncia de manera singular sus obligaciones como tal.

Es menester en este caso, hablar del preámbulo referido: "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan...".

De lo expresado, cabe anotar los conceptos más sobresalientes:

1. Servidor público.
2. Salvaguardar.
3. Legalidad.
4. Honradez.
5. Lealtad.
6. Imparcialidad.

7. Eficiencia

En primer término, por lo que hace al Servidor Público, éste se aclara anteriormente, teniendo su fundamento en el artículo 108 constitucional, del Código Penal y segundo de la multirreferida Ley Federal de Responsabilidades.

Es pertinente agregar, que el servidor público es el titular de la obligación en el ejercicio del cargo, puesto o comisión públicos, y los referidos dispositivos vigilan y tutelan su actividad social, y los demás conceptos, serán ejercidos en el mundo factico y objetivizados en sus atribuciones.

Por lo que corresponde a salvaguardar, esto significa como término gramatical: "Amparar, defender, proteger" (1), que quiere decir, que el servidor público es quien tutelaré las normas que rigen la función que desempeña.

Legalidad.- "Calidad de legal, legal conforme a la ley o prescrito por ella" (2), esto es que el servidor público, no podrá ejercer funciones que no tenga expresamente señaladas en la ley, esto se conoce como el principio de legalidad.

Honradez.- "Calidad de probo, proceder recto, propio del hombre probo", probo: "Que tiene probidad", probidad: (del latín probitas), bondad, rectitud de ánimo, integridad y honradez en el obrar" (3).

(1) Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. 1a. ed. Ed. Mayo, Guanajuato, México, 1981. p. 1221

(2) Ibidem pág. 781

(3) Ibidem pág. 675

De lo anterior, se desprende que el servidor público, en todos sus actos de servicio, tiene que conducirse con rectitud además de una irreprochable moralidad, y que su conducta no desvíe en perjuicio de si mismo y de la sociedad.

Lealtad.- (Del latín legalitas) "cumplimiento de lo exigido por las leyes de la fidelidad y por las del honor y honrría de bien, verdad, legalidad, realidad" (4). En nuestro contexto, la lealtad, significa el compromiso del servidor público para con la institución estatal a la cual sirve, máxime que ésta se encuentra sustentada en el bienestar de la sociedad y del hombre mismo.

Imparcialidad.- "De imparcial, falta de prevención o de signio anticipado en favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder rectamente" (5). De la simple lectura del texto, nos percatamos que la imparcialidad es otro de los valores que debe poseer y acatar todo servidor público, en virtud de que la aplicación de la ley es general pero justa, y no se deben tomar en consideración ningún factor subjetivo, o unilateral, que traiga como consecuencia lesionar la esfera jurídica del gobernado.

Eficiencia.- (Del latín efficientia) "facultad y virtud para conseguir un efecto determinado" (6). Eficiente: que tiene eficacia, actividad, virtud, fuerza y poder para obrar. En torno a ello, podemos decir que la eficiencia, consiste en la realización del trabajo del servidor público, en otros términos, consiste en que atendiendo a pronta y expedita ejecución de la labor.

(4) Ibidem pág. 778

(5) Ibidem pág. 689

(6) Ibidem pág. 489

Una vez clasificados los conceptos básicos anteriores, podemos concluir que el servidor público, debe reunir el perfil que se vislumbra en el espíritu que el legislador dejó plasmado en el texto que hemos aludido en la génesis del artículo 47 y tales circunstancias, si no da acatamiento cabal, y en particular a sus obligaciones.

OBLIGACIONES

Todo servidor público deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

- A) Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.
- B) Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes, a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
- C) Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.
- D) Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo

o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas.

- E) Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- F) Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
- G) Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.
- H) Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.
- I) Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.
- J) Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta disconti

nuos en un año, así como de otorgar indebidamente li
encias, permisos o comisiones con goce parcial o to
tal de sueldo y otras percepciones, cuando las nece
sidades del servicio público no lo exijan.

- K) Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.

- L) Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inha
bilitado por resolución firme de la autoridad compe-
tente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el
servicio público.

- M) Excusarse de intervenir en cualquier forma en la a-
tención, tramitación o resolución de asuntos en los
que tenga interés personal, familiar o de negocios,
incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún
beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguí-
neos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles,
o para terceros con los que tenga relaciones profes-
sionales, laborales o de negocios, o para socios o
sociedades de las que el servidor público o las per
sonas antes referidas formen o hayan formado parte.

- N) Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso,
al superior jerárquico, sobre la atención, trámite,
o resolución de los asuntos referidos en anterior
inciso y que sean de su conocimiento; y observar sus
instrucciones por escrito, sobre su atención, trami-
tación y resolución, cuando el servidor público no
pueda abstenerse de intervenir en ellos.

- O) Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refieren los puntos anteriores, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.
- P) Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las prestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o terceras personas.
- Q) Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios.
- R) Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (aspecto que se abordó en puntos anteriores).

- S) Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.
- T) Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se encuentra obligado.
- U) Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

En torno a todo lo anterior, es pertinente destacar que no tan sólo las conductas descritas constituyen una falta administrativa sino que pudiesen tipificarse como delitos cometidos por los servidores públicos.

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

De conformidad con el artículo 53 de la Ley de la Materia, las sanciones por faltas administrativas son:

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

Dichas sanciones son exclusivamente para las conductas de carácter administrativo, y son de la menor a la mayor (forma ascendente).

Por lo que corresponde al apercibimiento, consiste en la acción y efecto de apercibir y apercibirse.

Derecho, una de las correcciones disciplinarias, consistentes en un extrañamiento seguido de la conminación de aplicar una pena mayor si se reincide. Bajo apercibimiento, la pena de sufrir determinada sanción (se usa por el juez o tribunal para conminar a una persona, parte o tercero, a realizar algo que aquellos ordenan) (7).

Lo que significa, que es la sanción más breve que se aplica al servidor público que ha transgredido la normatividad de sus obligaciones. Este apercibimiento podrá ser público o privado, según la gravedad y circunstancias del hecho.

Amonestación.- "Acción y efecto de amonestar. Der. prevención judicial que se hace a un individuo para que se abstenga de hacer algo" (8). Esta sanción administrativa es la segunda en gravedad por la conducta cometida por el servidor público en ejercicio de sus funciones.

En torno a la suspensión, se consibe como: (Latin suspensio) "acción y efecto de suspender, corrección gubernativa que priva en todo o en parte el uso del oficio, beneficio o empleo o de sus goces y emolumentos" (9).

(7) *Ibidem* pág. 108

(8) *Ibidem* pág. 89

(9) *Ibidem* pág. 1229

En efecto, es la suspensión la que impide continuar laborando (temporal o total) al servidor público por la conducta practicada, es decir incumpliendo la obligación prescrita.

La suspensión del empleo, cargo o comisión, será aplicada por el superior jerárquico, por un período no menor de tres días, ni mayor de tres meses. Cabe aclarar, que dicho período también incluye el apercibimiento y la amonestación.

En la destitución del puesto, destituir: (latín destitue re) "privar a uno de alguna cosa, separar a uno de su cargo como corrección o castigo" (10). Se presenta el fenómeno de separar de sus funciones al servidor público, la cual deberá ser demandada por el superior jerárquico.

La sanción económica, que es una de las figuras graves, acontece cuando se obtienen beneficios monetarios, y se determinará dividiendo la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el D. F., al día de su imposición, y el cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el D. F., al día del pago de la sanción (se entiende por salario mínimo mensual, el equivalente a 30 veces el salario mínimo vigente diario en el D. F.).

También las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico siempre y cuando no excedan de un monto equivalente a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el D. F., y por la Secretaría cuando sean superiores a la mencionada cantidad. Finalmente, la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por Resolución Judicial (Jurisdiccional).

(10) *Ibidem*, op. cit. pág. 446

EL PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE LAS SANCIONES

LA DENUNCIA

Este procedimiento inicia con la denuncia, "noticia que se da a la autoridad competente, de palabra o por escrito, de haberse cometido alguna falta o delito" (11). En este caso, debe ser por escrito, según lo indica el artículo 57 de la Ley de la Materia: "Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia los hechos que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección".

Una vez hecho ésto, se citará al presunto responsable a una audiencia, en donde:

- A) Se le hará saber la responsabilidad que se le imputa.
- B) El lugar, día y hora que se llevará a efecto la audiencia.
- C) El derecho que tiene a ofrecer pruebas.
- D) Ello, mediante si mismo o por un defensor particular.

Cabe apuntar que respecto al término de citación y celebración de audiencia, debe mediar un lapso no menor de cinco ni mayor de 15 días hábiles.

(11) Ibidem pág. 400

AUDIENCIA

Con todos estos puntos, se da cumplimiento a la garantía de audiencia señalada en nuestra Carta Magna.

ARTÍCULO 14

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento..."

ARTÍCULO 16

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Continuando con la audiencia, para el desarrollo de ésta se levantará una acta circunstanciada de todo lo que se actúe, misma que signarán todos los que en ella intervienen, y posteriormente, dentro de los tres días hábiles siguientes resolverá la conducta en cuestión, con solo dos posibilidades: la inexistencia de la responsabilidad o la imposición de la sanción respectiva, misma que se notificará al interesado (servidor público involucrado) dentro de las 24 horas siguientes, es decir a cuarto día hábil.

LA INVESTIGACIÓN

Una vez que se ha desarrollado la Audiencia de Imputación contra un servidor público, presumiblemente infractor, y que de las diligencias practicadas se desprenda que no se cuentan con los elementos y argumentos necesarios para determinar y resolver, la autoridad tendrá facultades para la práctica de investigaciones, a efecto de integrar debidamente el asunto, así lo prescribe el artículo 64 fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos: "si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencia..."

Al efecto, cabe anotar que la investigación: (latín investigatio) "acción y efecto de investigar". "Investigar (latín investigare) hacer diligencias para descubrir una cosa" (12).

De la anterior concepción de investigar, podemos anotar lo siguiente:

- a) Hacer diligencias.
- b) Para descubrir una cosa.

Por lo que respecta al primer inciso, a) Hacer diligencias, éstas consisten en recabar informes, documentos, citar personas, relacionadas con los hechos en cuestión, declarar-

(12) *Ibidem* pág. 743

las en torno a los mismos, es decir, practicar toda clase de actividades encaminadas al esclarecimiento de un hecho. Las que deben ser adecuadas, pertinentes, expeditas y desde luego legales. Y donde finalmente, se pretende descubrir la verdad histórica; al reunir los elementos que demuestren la responsabilidad del servidor público, se estará en aptitud de aplicar la sanción correspondiente.

En dichos términos, la investigación es una etapa fundamental en el esclarecimiento de los hechos.

Finalmente, una vez que se encontró al servidor público responsable, como resultado de la investigación practicada, se le notificará al infractor la sanción a la que se haya hecho acreedor, impuesta por la autoridad que indica el artículo 56 de la Ley de Responsabilidades reiteradamente invocada (ver cuadro anexo).

LA RESOLUCIÓN

Se ha entendido por Resolución Judicial: "toda decisión o evidencia que adopta un juez o tribunal en el curso de una causa contenciosa o de un expediente de jurisdicción voluntaria, sea a instancia de parte o de oficio" (13).

Por lo que corresponde a la Ley Adjetiva Federal, indica la clasificación de las resoluciones judiciales de esta forma: "Las resoluciones judiciales son decretos, natos o sentencias; decretos si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando deciden cualquier punto dentro del

(13) Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Buenos Aires. Bibliográfica Omeba, 1968. p. 572 Voz. Resolución Judicial.

APLICACION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

<u>TIPO DE SANCION</u>	<u>AUTORIDAD QUE LA APLICA</u>
1) Apercibimiento	Superior Jerárquico
2) Amonestación	
3) Suspensión del empleo, cargo o comisión	
4) Destitución del empleo, cargo o comisión	Superior Jerárquico
5) Inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión	Organo Jurisdiccional
6) Sanciones económicas	Superior Jerárquico

negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio" (Art. 220).

El Código de Procedimientos Civiles para el D. F., en su numeral 79, alude a las resoluciones como: "simples determinaciones de trámite y entonces se llaman decretos; determinaciones que se ejecuten provisionalmente y que se llaman autos provisionales; decisiones que tienen fuerza definitiva y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio que se llaman autos definitivos; resoluciones que preparan el conocimiento y decisión del negocio ordenado, admitiendo o desechando pruebas, y se llama autos preparatorios; decisiones que resuelven un incidente promovido antes o después de dictada la sentencia, que son las sentencias interlocutorias; y sentencias definitivas".

A lo anterior, De Pina y Castillo Larrañaga aluden: "la clasificación de las resoluciones judiciales formulada por el Código Federal de Procedimientos Civiles es mucho más sencilla que la del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Esta materia es una de las menos tratadas por el Código Procesal del Distrito Federal. En vez de establecer tres clases de resoluciones-decretos, autos y sentencias -complica innecesariamente la clasificación subdividiendo los autos en tres, provisionales, definitivos y preparatorios-, y conserva el viejo tipo de sentencia interlocutoria (que en realidad es un auto) junto a la sentencia definitiva, lo que en la práctica se presta a dudas y confusiones y al consiguiente planeamiento de problemas de difícil solución" (14).

(14) De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga José. Instituciones Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa Hnos. 8a. ed. México, 1958 p.281.

Consideramos que ningún otro autor aborda con mayor técnica jurídica, los aspectos de procedencia de los recursos en contra de los diversos tipos de resoluciones, como Adolfo Maldonado en su obra Derecho Procesal Civil.

Para abundar en las resoluciones, cabe anotar que Franco Sodi argumenta: "El Código de Procedimientos Penales del Distrito, apeguándose a nuestra tradición jurídica, distingue tres diversas clases de resoluciones judiciales: Decretos, autos y sentencias; en cambio la Ley Federal Adjetiva...se concretó a diferenciar tan solo sentencias y autos, considerando entre éstos, los que siempre han sido llamados así, y además los decretos... Los decretos son resoluciones del juez por medio de las cuales dicta medidas encaminadas a la simple marcha del proceso...los autos son resoluciones judiciales que afectan no solamente a la cuestión procesal, sino también a cuestiones de fondo que surgen durante el proceso, y que es indispensable resolver antes de llegar a la sentencia y precisamente para estar en condiciones de pronunciarla; por ejemplo, la formal prisión se resuelve por medio de un auto...se entiende por sentencia...la (resolución) que pone fin a la instancia y contiene la aplicación de la Ley perseguida" (15).

Con apoyo en lo anterior, cabe destacar que la resolución que dicte la autoridad (en este caso en estudio, Contraloría General de la Federación y/o Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad), por lo que hace a la conducta del servidor público, resuelven el fondo

(15) Franco Sodi, Carlos. El Procedimiento Penal Mexicano. Ed. Porrúa Hnos. México, 1956, pp.109-110.

del asunto: "Determinación o fallo de una autoridad administrativa" (16). Y de conformidad con la Ley de la Materia, artículo 68: "Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento...constatarán por escrito..."

Dicha resolución es dictada, una vez que se ha agotado debidamente el procedimiento de responsabilidad, al cual se ha hecho alusión, y en el caso de la fracción II del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, una vez que ha concluido la audiencia, tres días hábiles después, se emitirá dicha resolución y el servidor público relacionado será notificado al día siguiente, para el efecto de conocer su si tuación legal y pueda ejercitar la acción que corresponda, desde luego, para que no quede en estado de indefensión.

La resolución, debe ser por escrito, notificada personalmente al transgresor. Esta en forma genérica debe contener los siguientes elementos o rubros:

- 1) Preámbulo.- Deben señalarse, además del lugar y de la fecha, la autoridad de la que emana el acto, los nombres de las partes y la identificación del tipo de procedimiento en que se está dando el fallo. Es decir, en este apartado deben vaciarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.
- 2) Resultandos.- Son simples consideraciones de tipo o carácter histórico descriptivo, en ellos se relatan los antecedentes- de todo el asunto, refiriendo

(16) Palomar de Miguel Juan. op. cit. pág. 1186

las afirmaciones de las partes, los argumentos esgrimidos, así como la serie de pruebas ofrecidas y su mecánica de desenvolvimiento.

- 3) Considerandos.- Estos son, sin lugar a dudas, la parte medular y fundamental de la resolución, es aquí donde, después de haberse relatado en la parte de resultandos toda la historia y todos los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones de la autoridad, resultando de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias, y también a través de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia.
- 4) Puntos resolutivos.- Son la parte final de la resolución, en donde se precisa de manera muy concreta, el sentido de la resolución, la sanción aplicada, los plazos o términos para cumplirla, el monto económico en su caso.

En resumen, se resuelve el asunto controvertido.

Al conocer el fallo dictado, el servidor público, estará en condiciones de impugnarla (en caso negativo) utilizando los medios que la misma ley invocada le concede, en este caso de estudio, el recurso de revocación.

CAPITULO IV

LOS RECURSOS

Es pertinente recalcar que en todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea, que las partes deben tener los medios para combatir las resoluciones, cuando éstas sean incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares y oscuras, o de plano no apegadas a derecho.

Por regla general en todo tipo de proceso existe un principio de impugnación, aún en aquellos que no tengan reglamentados recursos, toda vez que es muy difícil que pudiera encontrarse un proceso que no admita un medio de impugnación.

Al respecto, Micheli afirma: "El proceso de cognición no se agota con el pronunciamiento de la decisión por parte del juez que ha sido el primero en tomar el examen de la controversia. El legislador ha acogido, en efecto una regla de la experiencia que diseña como dos jueces diferentes tengan el modo de profundizar mejor que uno solo la sustanciación y la decisión de la causa y, por consiguiente, de decidir mejor la controversia... Los medios de impugnación son los instrumentos procesales ofrecidos a las partes para provocar aquel control sobre la decisión del juez, y este control es, en general (precisamente para la apelación, el recurso de casación, la regulación de competencia), encomendado a un juez no sólo diverso de aquel que ha emitido el pronunciamiento impugnado o gravado, sino también de grado superior, aún cuando no esté en relación jerárquica verdadera y propia con el primero. No se excluye, sin embargo, que en ciertos casos, en consideración al tipo de

control invocado, este último sea ejercitado por el mismo juez que ha pronunciado la sentencia, objeto del control (revocación, oposición de tercero)" (1).

De lo anterior podemos afirmar que toda la impugnación se basa en la fabilidad humana; es decir, los actos del hombre es tán siempre expuestos a caer o a incurrir en equivocaciones e injusticias.

Esta puede ser considerada la razón de toda impugnación.

Asimismo, la teoría de la impugnación debe presentar un enfoque unitario, al menos en lo procesal, lo que nos permite advertir que los actos de impugnación, como resistencia a una resolución de autoridad, rebasan el límite de lo meramente procesal. Puede pensarse en una impugnación extra o meta pro cesal, como aquella que intenta el particular frente a los ag tos de la administración pública que no son actos de tipo jurisdiccional. Sin embargo, nuestras reflexiones aquí deben limitarse a la impugnación procesal.

En torno a ello, Briseño Sierra sostiene: "Hay en la impugnación un dato que no debe olvidarse: el dinamismo de la instancia. La impugnación es la aplicación del instar con un fin particular, individualizado. La peculiaridad que singulariza a este tipo de instancia es aquella pretensión de resistir la existencia, producción o los efectos de cierta clase de actos jurídicos" (2).

(1) Michell Gian Antonio. Curso de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires, E.J.E.A., 1970, vol. II pp. 265-266.

(2) Briseño Sierra Humberto. Derecho Procesal. Tomo IV Cárdenas Ed. México 1969, pág. 672.

Los problemas de clasificación de los distintos medios de impugnación están íntimamente ligados con la cuestión relativa a la unidad de toda la impugnación. Así, De la Rúa, al hacer el examen del problema, y citando a Calamándrei nos expresa: "Este concepto unitario de impugnación ha sido resistido por muchos y prestigiosos autores: buena parte de la doctrina, aunque se refiere en general a los medios para 'impugnar las sentencias' distingue entre impugnaciones (acción de impugnación) y medios de gravamen. Se considera medio de gravamen (o medio ordinario, v.gr., la apelación) a aquel que determina 'el reexamen inmediato de la misma controversia en una nueva fase procesal', no para rescindir un fallo ya formado sino para juzgar nuevamente la causa, substituyéndose la anterior sentencia por la pronunciada a consecuencia del recurso. El ad quem juzga ex-novo como si el primer fallo nunca hubiera existido. La acción de impugnación (medio extraordinario), en cambio, tiende a rescindir el fallo ya formado, eliminándolo en cuanto pueden comprobarse en el determinado tipo de vicios que lo hagan anulable; pero el ad quem no conoce de la causa ex-novo sino que se limita a decidir una cuestión diversa, originaria, que es la relativa al examen de la validez de la sentencia primitiva; un nuevo juicio sobre la causa sólo puede sobrevenir mediatamente, una vez producida la anulación del anterior; recién cuando el primer fallo es eliminado... puede verificarse una nueva decisión sobre el fondo... dentro de los límites alcanzados por la anulación. Con el medio de gravamen se obtiene el inmediato reexamen de la causa; con la acción de impugnación ese reexamen sólo sobreviene de manera mediata" (3).

- (3) De la Rúa Fernando. El Recurso de Casación. Buenos Aires, Víctor P. de Zavala (editor), 1968, pp. 50-51.

Con una muy loable pretensión de sistematizar todo lo relativo a la impugnación, Briseño nos advierte que el número de dichas impugnaciones es tan elevado, que cualquier recuento corre el peligro de quedarse corto: "Hay hombres que parecen vivir sólo en la historia: Primera y segunda suplicación, recurso de injusticia notoria, querrela nulitatis, restitutio integrum, el residente y el rescisorio, etc. Otros se atacan por ser neologismos, extranjerismos o barbarismos, como reconsideración o reacertamiento. Y, en fin, los más son ambiguos o equívocos como revocación, inconformidad, etcétera" (4). Más adelante, el propio autor, excluyendo ya a la acción impugnativa, nos habla de: "Censura, crítica y control...frente a petición, queja y reacertamiento" (5).

Lo cierto es que una reglamentación uniforme de los medios de impugnación, en cuanto a sus clases, naturaleza y procedimientos, es imposible; ello deriva de las diversas concepciones no sólo legislativas sino doctrinales de cada país y de cada cultura jurídica. Por lo tanto, la Teoría General del Proceso sólo puede enfocar el tema de los medios de impugnación, advirtiendo que éstos son recursos, procedimientos, instancias o acciones, que las partes tienen para combatir los actos o resoluciones de los tribunales, cuando éstos sean incorrectos, equívocos, no apegados a derecho o injustos. Si los recursos reglamentados en determinado sistema procesal son dos, tres o cinco, si reciben diferentes nombres, y si tienen distintos alcances o procedimientos reiteramos que ello deriva o depende de factores legislativos y doctrinales peculiares y característicos de la cultura jurídica de que se trate.

(4) Briseño Sierra. op. cit. V.IV. p. 688

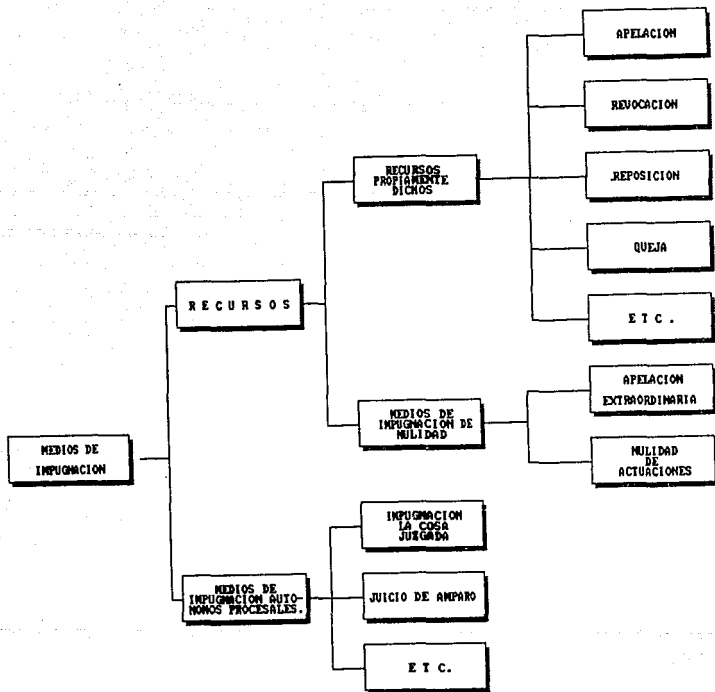
(5) Ibidem pág. 690.

DISTINCIÓN ENTRE RECURSO Y MEDIO DE IMPUGNACIÓN

Es necesario dejar establecida una distinción necesaria entre el recurso y el medio de impugnación. Todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; por el contrario, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa pues que el medio de impugnación es el género, y el recurso es la especie. El recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones, o como una segunda etapa, segunda instancia, del mismo proceso. Por el contrario, pueden existir medios de impugnación extra o metaprocesales, entendido esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, ni forman parte de él; estos medios de impugnación pueden ser considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos. En el sistema procesal mexicano podrían considerarse como recursos, la apelación, la revocación y la queja, que están reglamentados y se dan dentro del proceso somún y corriente; por el contrario, el juicio de amparo, es un típico medio de impugnación, porque no es parte del proceso primario, sino es un proceso específico impugnativo, por medio del cual se combate una resolución definitiva dictada en un anterior y distinto proceso. Claro está que nos referimos al amparo directo, es decir, al amparo casación que implica, utilizando la terminología expuesta por De la Rúa (6), una acción de impugnación, un medio extraordinario que tiende a rescindir el fallo ya formado. Es decir, la sentencia en estos procesos impugnativos, en estas acciones de impugnación, viene a ser una mera sentencia que o bien deja subsistente la anterior (niega el amparo), o

(6) De la Rúa Fernando. op. cit. pág. 68

bien, si encuentra que la sentencia impugnada adolece de vicios o de defectos entonces la desaplica (se otorga el amparo) y al desaplicarla remite el asunto, lo reenvia al tribunal que dictó la sentencia combatida, para que dicte una nueva que puede obligarlo a corregir vicios ya sea de mero procedimiento (in procedendo) o ya sea cometidos al sentenciar (in iudicando) o sea, lo que nuestro sistema de amparo ha venido conociendo como, en el primer caso, las violaciones de procedimiento, y, en el segundo, las violaciones sustanciales o de fondo.



CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION
(DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO)

R E C U R S O S

N O M B R E

ARTICULO

TERMINO PARA PRESENTARLOS

RECLAMACION

242

Dentro de los 5 días siguientes a
aquel en que surta efectos la noti-
ficación respectiva.

REVISION

248

Dentro del término de 15 días si-
guientes al día en que surta efec-
tos su notificación.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

(DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS)

R E C U R S O S

N O M B R E	ARTICULO	TERMINO PARA PRESENTARLOS
REVOCACION	116	Dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efecto su notificación.
OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION	126	Se computará a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día siguiente al de la diligencia de embargo.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

R E C U R S O S

NOMBRE	ARTICULO	TERMINO DE INTERPOSICION
REVOCAACION	361	El plazo para interponerlo será de 5 días, contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna (362).
APELACION	363	Podrá interponerse en el acto de la notificación o por escrito o comparencia dentro de los 5 días siguientes si se tratare de sentencias o de 3 días si fuera un auto (368).
DENEGADA APELACION	392	Se interpondrá dentro de los 3 días siguientes en que se notifique la resolución que niegue la apelación.
QUEJA	398 BIS	En cualquier momento a partir de que se produjo la situación que la motiva, y se interpondrá ante el tribunal unitario de circuito correspondiente.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES (D. F.)

R E C U R S O S

NOMBRE	ARTICULO	TERMINO DE INTERPOSICION
REVOCACION	413	Interpuesto en el acto de la notificación o al día siguiente hábil.
APELACION	414	Dentro de 3 días hecha la notificación (auto) de 5 si es sentencia definitiva, y de 2 otra resolución (Art. 416).
DENEGADA APELACION	435	Dentro de los 2 días siguientes a la notificación del auto en que se negare la apelación (436).
QUEJA	442 BIS	En cualquier momento, a partir de que se produjo la situación que la motiva (442 BIS).

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

R E C U R S O S

NOMBRE	ARTICULO	TERMINO DE INTERPOSICION
REVOCACION	227	En el acto de la notificación o a más tardar dentro del día siguiente de haber quedado notificado el recurrente (228).
APELACION	231	Se debe interponer en el acto de la notificación (de la resolución) o a más tardar, dentro de los 5 días siguientes de que cause estado, si se tratare de sentencia, o de 3, si fuere de auto.
REVISION FORZOSA	258	La revisión forzosa que la ley establece respecto de algunas resoluciones judiciales, tendrá por objeto estudiar el negocio en su integridad, a no ser que la misma ley la restrinja a puntos determi

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

R E C U R S O S

NOMBRE	ARTICULO	TERMINO DE INTERPOSICION
DENEGADA APELACION	259	Este se interpondrá en el acto de la notificación, o a más tardar, dentro de los 3 días siguientes de que cause estado (260).

nados, para el efecto de confirmar réformar, revocar la sentencia del inferior, en su tramitación y fallo se observan las reglas aplicables de este Código (258).

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES (D. F.)

R E C U R S O S

NOMBRE	ARTICULO	TERMINO DE INTERPOSICION
REVOCACION	685	Veinticuatro horas siguientes a la notificación.
APELACION	688	Dentro de los 5 días siguientes a la sentencia definitiva o 6 días después de la sentencia interlocutoria o auto.
APELACION EXTRAORDINARIA	717	Dentro de los 3 meses que sigan al día de la notificación de la sentencia.
QUEJA	723	Dentro de las 24 horas que sigan al auto reclamado.
RESPONSABILIDAD	728	Dentro del año siguiente al día en que se hubiere dictado la sentencia o auto.

REGLAMENTO DE LA POLICIA PREVENTIVA DEL D. F.

R E C U R S O S

NOMBRE	ARTICULO	TERMINO DE INTERPOSICION
INCONFORMIDAD	41	Contra las resoluciones administrativas dictadas por las autoridades de la policia del D. F. que ocasionen la baja del personal, se podrá interponer el recurso de inconformidad ante el Secretario General de Protección y Vialidad, lo que deberá hacerse dentro del término de 3 días hábiles, contados a partir del día siguiente al que tuvo noticia del acto que se reclame, o al siguiente al que tuvo noticia del acto que se reclame, o al siguiente de aquel en que se hizo sabedor de dicho acto.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

R E C U R S O S

NOMBRE

ARTICULO

TERMINO PARA PRESENTARLO

REVOCAACION

71

Se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

EL RECURSO DE REVOCACIÓN

En el capítulo anterior, se abordó debidamente el procedimiento mediante el cual se finca responsabilidad administrativa al servidor público involucrado (desde luego por medio de una exhaustiva investigación), ésto a través del fallo de nominado: resolución.

Pues bien, esta resolución, cuando sea con resultados negativos para el servidor podrá ser impugnado, según el artículo 70 de la Ley de la Materia: "Ante el tribunal fiscal de la Federación". Pero la figura que aplicará para ejercitar su acción, de conformidad al numeral 71 de la referida ley, será recurso de revocación: "Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas, por el servidor público ante la propia autoridad mediante el recurso de revocación" o en su caso ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ésto lo indica el artículo 73 del multicitado cuerpo normativo: "El servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarles directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación".

De lo anterior podemos explicar que la interposición del recurso de revocación se tramitará ante:

- A) La misma autoridad que emite la resolución.
- B) El Tribunal Fiscal de la Federación.

Es decir, el afectado con la resolución dictada (obviamente en su contra) tiene la doble posibilidad de presentar

el recurso de revocación, ante la misma autoridad que la emitió o ante el Tribunal Fiscal de la Federación; pero es pertinente aclarar que sólo ante uno y no a ambas, es cualesquiera que éste elija.

La interposición del recurso de revocación tiene como finalidad, la anulación o retractación del fallo emitido, para que sea estudiado debidamente y se dicte otro a favor del promovente.

En este caso, si el superior jerárquico del servidor público emite la resolución de la responsabilidad, este podrá recurrirse ante aquel, es decir, si la Secretaría General de Protección y Vialidad por medio de la Subdirección de Denuncias y Responsabilidades dependiente de la Contraloría Interna, emite la resolución imputándole responsabilidad al servidor público, éste último tiene el derecho de interponer el recurso de revocación ante la propia Secretaría (Subdirección de Denuncias y Responsabilidades) o en su caso, directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que la interposición de este recurso, suspenderá la ejecución de la resolución recurrida.

EL AMBITO DE VALIDEZ

El ámbito de validez de las normas del derecho debe ser considerado según Kelsen: "Desde cuatro puntos de vista: el espacial, el temporal, el material y el personal" (7).

(7) Hans Kelsen. El contrato y el tratado. Porrúa Hnos. Ed. México 1943, p. 53.

El ámbito espacial de validez, es la porción del 'espacio' en que un precepto es aplicable.

El ámbito temporal de validez, está constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia.

El ámbito material de validez, se encuentra respecto a la materia que regula, y finalmente el ámbito personal, consiste en los sujetos que obliga la normatividad.

Ahora bien, a mayor abundamiento, sobre lo anterior, cabe señalar que, si nos colocamos en el primero de los cuatro ámbitos de validez, es decir, el espacial, descubriremos que los preceptos del derecho pueden ser generales o locales. Pertenecen al primer grupo los vigentes en todo el territorio del estado; al segundo, los que sólo tienen aplicación en una parte del mismo. El Código Federal de Procedimientos Civiles, por ejemplo, está integrado por normas generales; el Código Civil del D. F., en cambio tiene carácter local.

En otra perspectiva, existen leyes federales, locales y municipales como lo prescriben los artículos 41 y 43 constitucionales.

L E Y E S

FEDERALES

LEY DE LA REFORMA
AGRARIA
INVERSIONES
EXTRANJERAS
DERECHO DE AUTOR
DE ARMAS Y
EXPLOSIVOS
EDUCACION DE
PROFESIONES
CODIGO DE COMERCIO
TITULOS Y OPERACION
CREDITO
CODIGO DEL TRABAJO
"RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS"

LOCALES

ENTIDADES FEDERATIVAS
CONSTITUCION POLITICA
CODIGO CIVIL
CODIGO PENAL
CODIGO DE PROCEDIMIENTOS
CIVILES
CODIGO DE PROCEDIMIENTOS
PENALES

MUNICIPALES

BANDOS
MUNICIPALES
ACUERDOS
CIRCULARES

AMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ

De acuerdo con este criterio, las normas jurídicas pueden ser de:

- a) Vigencia determinada.
- b) Vigencia indeterminada.

La primera se refiere a aquellas cuyo ámbito se encuentra establecido de antemano, es decir, desde el momento de su publicación, prescribe la duración de su obligatoriedad; y por lo que toca a la segunda, cuando pierde su vigencia, en las hipótesis de abrogación.

En este caso concreto, la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, alude en los artículos transitorios: "Artículo primero.- Esta ley abroga la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados, de fecha 27 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980 y se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente ley. La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el D. F.". Es decir 31 de diciembre de 1982.

AMBITO DE VALIDEZ MATERIAL

Los preceptos del derecho pueden ser también clasificados de acuerdo con la índole de la materia que regulan. Esta clasificación tiene su fundamento en la división del derecho objetivo en una serie de ramas, desde este punto de vista, los preceptos jurídicos agrupan en reglas de derecho públi

co y privado. Las primeras, se ejemplifican con el derecho constitucional: penal, administrativo, procesal, internacionales, etc., y las segundas: civiles y mercantiles, exclusivamente.

La ley de responsabilidades, en este contexto es de orden público.

EL ÁMBITO PERSONAL DE VALIDEZ

Desde este punto de vista, las normas de derecho, se dividen en: genéricas e individualizadas. Las primeras se entienden a las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto sujeto de la disposición normativa. Y las individualizadas, son las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados.

Para nuestro estudio, este ámbito personal, está dirigido sólo a los servidores públicos, y para aquellos que han transgredido el orden normativo.

De todo lo anterior, concluimos la importancia del ámbito de validez de la ley en comento, según cuadro anexo.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS

SERVIDORES PUBLICOS

ESPACIAL	TEMPORAL	MATERIAL	PERSONAL
FEDERAL	VIGENCIA DETERMINADA	DERECHO PUBLICO	SERVIDORES PUBLICOS (SANCIONADOS)

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El Tribunal Fiscal de la Federación, es de carácter admnistrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y de conformidad al ordenamiento legal que lo crea, es decir, su ley orgánica, se encuentra integrada de la siguiente manera:

- 1) Una sala superior.
- 2) Once salas regionales.

COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR

Esta está compuesta de 9 magistrados y tiene por atribuciones:

1. Fijar la jurisprudencia del tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación.
2. Resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.
3. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley.

4. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos.
5. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales.
6. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas regionales. Cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.
7. Designar de entre sus miembros al presidente del tribunal, quien lo será también de esta sala superior.
8. Señalar la sede de las salas regionales.
9. Dirigir la buena marcha del tribunal para la pronta impartición de justicia.
10. Evaluar el funcionamiento de las salas regionales y dictar medidas que sean necesarias para mejorar lo.
11. Dictar las medidas necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la Ley de la Materia.
12. Aplicar a los magistrados, secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del Tribunal,

las sanciones, administrativas correspondientes, y proponer a la autoridad competente su aplicación, en el caso de destitución del magistrado.

13. Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las salas regionales, de los secretarios, de los actuarios y de los peritos del tribunal.
14. Designar de entre los magistrados supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los magistrados de las salas regionales.
15. Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, a los Secretarios y Actuarios del Tribunal y a los Peritos del mismo, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción.
16. Acordar el nombramiento, cambio de adscripción y la remoción de los empleados administrativos del tribunal, cuando proceda conforme a la ley.
17. Conceder licencia a los magistrados hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del tribunal y, en los términos de las disposiciones aplicables, a los secretarios, actuarios, peritos y personal administrativo del tribunal.
18. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del tribunal.

19. Designar las comisiones de magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del tribunal.
20. Proponer anualmente al ejecutivo federal el proyecto de presupuesto del tribunal.
21. Expedir el reglamento interior del tribunal y los demás reglamentos y disposiciones necesarios para su buen funcionamiento.
22. Designar de entres sus miembros a los magistrados visitadores de las salas regionales.

LAS SALAS REGIONALES

El tribunal fiscal de la federación, tendrá salas regionales, las cuales se encuentran en el territorio nacional divididas en la siguiente forma:

R E G I O N E S

- I. Del noroeste, con jurisdicción en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II. Del norte-centro, con jurisdicción en los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III. Del noreste, con jurisdicción en los estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. De occidente, con jurisdicción en los estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

- V. Del centro, con jurisdicción en los estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los estados de Hidalgo y México.
- VII. Del Golfo-centro, con jurisdicción en los estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII. Del Pacífico-centro, con jurisdicción en los estados de Guerrero y Morelos.
- IX. Del sureste, con jurisdicción en los estados de Chiapas y Oaxaca.
- X. Peninsular, con jurisdicción en los estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal

ATRIBUCIONES DE LAS SALAS REGIONALES

Las salas regionales, de acuerdo a lo dispuesto por su ley orgánica (Artículo 23) conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- 1) Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

- 2) Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, in debidamente percibido por el estado.
- 3) Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- 4) Las que causen un agravio en materia fiscal.
- 5) Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del ejército, de la fuerza aérea y de la armada nacional.
- 6) Las que dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 7) Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada.
- 8) Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del D. D. F., o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio D. D. F., así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

- 9) Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Una vez expuesto lo anterior, de la estructura y atribuciones del referido tribunal, es pertinente manifestar que para nuestro estudio es importante el punto N° 11., antes referido, como competencia de la sala superior, para conocer y dictar las medidas necesarias para la investigación de la responsabilidad del servidor público; y por lo que toca a las salas regionales, nos interesa el punto N° 8., y es pertinente agregar el artículo 23 del mencionado cuerpo legal, que éste enuncia en su fracción X, tres últimos párrafos: "Para este artículo, las resoluciones se consideraran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado". Antecedente numérico que tiene estrecha vinculación con el artículo 70 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, rubros anteriormente explicados con amplitud.

De todo lo anterior, concluimos en estos términos, el servidor público sancionado por la autoridad administrativa (mediante el correspondiente procedimiento del Art. 64), es decir que ha emitido una resolución desde luego, ésta en su contra, podrá presentar su recurso de revocación ante la autoridad emisora o ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con los artículos 16, fracción V y 23 fracción VIII de la Ley Orgánica del multireferido tribunal.

Dicho recurso de revocación tiene que ser presentado bajo las normas que indica el artículo 71 de la Ley de Responsabilidades, punto que corresponde al siguiente inciso.

LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD

Al respecto, es pertinente explicar como se lleva a efecto el procedimiento de responsabilidad en esta Secretaría General de Protección y Vialidad; pues bien, la Contraloría Interna de la mencionada dependencia del D. D. F., tiene una Subdirección de Denuncias y Responsabilidades, la que se encarga de investigar las denuncias presentadas por los particulares sobre la conducta dentro del servicio de los elementos de esta corporación policíaca. Por lo que instauran el procedimiento señalado en el artículo 64 de la Ley de la Materia, salvo que dicha unidad no emite ninguna resolución sobre la responsabilidad, única y exclusivamente se allega de las probanzas, desarrollando el procedimiento ya mencionado, con la limitante de la resolución.

Al concluirse y agotarse el procedimiento se turna el expediente referido mediante pliego de responsabilidades a la Secretaría General de la Contraloría de la Federación, misma que emite la resolución sobre la responsabilidad del servidor público transgresor; por lo que éste tendrá que interponer su recurso de revocación ante dicha Contraloría o en su caso ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según artículos 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades, pero de ninguna forma, procede hacerlo ante Protección y Vialidad, en virtud de no ser autoridad emisora de la resolución.

Continuando con ello, la Contraloría General resuelve las responsabilidades que le envía la Secretaría General con fundamento en la circular CG002/89 de fecha 1° de febrero de 1989.

Por lo que reiteramos, el referido recurso de revocación se interpondrá ante: Contraloría General o Tribunal Fiscal de la Federación, pero de conformidad a los artículos 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades, a quien compete emitir la resolución de los integrantes de la corporación policiaca, con motivo de irresponsabilidad, en su servicio y una vez instaurado y agotado el procedimiento del artículo 64 de la Ley de la Materia, es a la Contraloría Interna, a través de su unidad de denuncias y responsabilidades, y específicamente del departamento de Resolución, y por lo cual, ante esa misma autoridad interpondrá el recurso de revocación o el Tribunal Fiscal de la Federación.

De lo que concluimos que la Secretaría General de la Contraloría General de la Federación absorbe las funciones de la Contraloría Interna, impidiéndole que emita la resolución correspondiente.

EL PROCEDIMIENTO DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE REVOCACION

Dicho procedimiento se instaura con motivo de la impugnación de la resolución emitida por la Secretaría General de la Contraloría de la Federación, por responsabilidad del personal de la Secretaría General de Protección y Vialidad, el cual debe ser dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso de revocación, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley de Responsabilidades, se sujeta a lo siguiente:

I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más.

III. Concluido el período probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los 3 días siguientes, notificándolo al interesado.

De lo que se observa, que dicho procedimiento al que se debe sujetar la interposición del recurso de revocación, es claro y sencillo, de su simple lectura se percibe su seguimiento.

También la resolución que dicten sobre dicho recurso, es impugnable solo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Finalmente, la interposición del citado recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, de acuerdo al artículo 72 de la Ley de la Materia.

SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DEL RECURSO DE RESPONSABILIDAD CON EL
RECURSO ORDINARIO CIVIL

Cabe hacerlo mediante el siguiente cuadro sinóptico:

ORDINARIO (CIVIL)	REVOCAION DE RESPONSABILIDADES
1. Contra sentencias.	1. Contra resoluciones.
2. No pueden ser revocadas las sentencias por el juez que las dicta.	2. El superior jerárquico emitirá la resolución recurrida.
3. Debe pedirse por escrito.	3. Debe pedirse por escrito.
4. Dentro de las 24 horas siguientes a la notificación.	4. A los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.
5. La resolución del juez deberá dictarse (pronunciarse) dentro del tercer día.	5. Se emitirá resolución concluido el período probatorio (en el acto) o dentro de los 3 días siguientes.
6. Dicha resolución no admite más recurso que el de responsabilidad.	6. El recurso de revocación será también impugnabile ante el <u>Tri</u> bunal Fiscal de la Federación.
7. Se interpondrá ante el superior jerárquico.	7. Se interpondrá ante la autoridad emisora de la resolución o el Tribunal Fiscal de la Federación.

CONCLUSIONES

1. La función de la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad del D. D. F., es recibir de los gobernados, por los canales y medios establecidos, las denuncias sobre irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y las demás señaladas en leyes y reglamentos vigentes en que incurra el servidor público, debiendo efectuar su análisis y en su caso comunicar a las áreas competentes, manteniendo su seguimiento hasta la total resolución.
2. En un estado de derecho como es el nuestro, exige un esfuerzo constante para abrir y crear facilidades institucionales para los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos, lo cual no excluye de ninguna manera para que el presunto responsable quede en estado de indefensión y pueda impugnar a su vez las resoluciones que se dictaren en su perjuicio, mismas que podrá ejercitar ante la autoridad emisora o ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
3. Es competencia de la Contraloría Interna realizar todas aquellas funciones legales tendientes a reunir el material probatorio que haga presumir el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y en consecuencia, la existencia de alguna responsabilidad administrativa, determinando las sanciones por falta administrativa que no constituyan delitos.

4. La Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad, para la determinación de las responsabilidades de los servidores públicos, se sujetará a los términos señalados en el procedimiento administrativo en el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y con apego a las normas promulgadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación del D. D. F., mismo que debe comprobar que las actividades desarrolladas por la Contraloría Interna se realicen de acuerdo a las normas políticas, lineamientos y disposiciones aplicables en materia de recepción, registro, control y desahogo de quejas y denuncias.
5. Asimismo, al tener conocimiento de los asuntos turnados por los órganos de control interno de las diferentes secretarías, emitirá la resolución correspondiente en donde el servidor público si se considera agravado, podrá interponer su recurso de revocación, materia del presente trabajo.
6. Es posible iniciar procedimientos de naturaleza distinta y substanciación autónoma, el penal y administrativo, originados a partir de la realización de una misma conducta, ambos pueden concluir sancionando, pero dichas sanciones no deberán ser de la misma naturaleza, pues la de una especie inhibe la posibilidad de su aplicación en el otro procedimiento.
7. Pretende aportar el presente documento, una solución a las irregularidades en el servicio público, de seguridad pública y tránsito, tratando de proporcionar una mayor homogeneidad en la tramitación de las quejas y denuncias en la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

8. Señalándose asimismo, que acreditada la existencia de alguna responsabilidad administrativa, la administración pública puede iniciar y concluir por sí y para sí el procedimiento administrativo respectivo en contra del servidor público, con la finalidad de imponerle una sanción resultando que las circunstancias del caso lo ameritan podrá ejercer el demandante o hacer valer su derecho, simultánea o posteriormente ante el ministerio público correspondiente.
9. Debe realizar en coordinación con el área competente de la Contraloría General del D. D. F., las denuncias que correspondan ante el ministerio público, supervisando se recaben y complementen los lineamientos que sirvan como material probatorio del asunto de que se trate.
10. Se propone si las entidades internas conocen del procedimiento administrativo de investigación y audiencia a que hace alusión al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, sería prudente que estos mismos organismos emitieran una resolución respecto al asunto evitando con ello morosidad y posteriores trámites burocráticos innecesarios.
11. Asimismo, se proponen mecanismos debidamente fundados y motivados para incoar debidamente el procedimiento administrativo antes señalado, que como se ha visto en la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad, no se lleva a cabo debidamente, creando con ello que la gran cantidad de resoluciones emitidas por la Contraloría General sean fácilmente vulnerables.

12. Se propone que sea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el organismo encargado de conocer sobre el recurso de revocación que quiera hacer valer el presunto responsable, el agraviado de una resolución emitida por la Contraloría General, considerándose que el Tribunal Fiscal de la Federación no es competente para conocer sobre el recurso de revocación emitido por una autoridad administrativa.

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

- ACOSTA, Romero Miguel at al. Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal. México Editorial Porrúa, 1986.
- ACTAS del Congreso Constituyente Mexicano Vol. II. Sesión del día 6 de julio de 1822.
- ALCALA, Zamora y Castillo Niceto. Clinica Procesal. México Editorial Porrúa. 1a. Serie N° 1-50 2a. serie N° 51-75 1975.
- ARELLANO, García Carlos. Teoría General del Proceso. México Editorial Porrúa, 1989.
- AZUA, Reyes Sergio T. Los principios generales del Derecho. México, Editorial Porrúa, 1987.
- BARRAGAN, Barragán José. El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del amparo). UNAM, México 1978.
- BECERRA, Bautista José. El Proceso Civil en México. México Editorial Porrúa, 1980.
- BRISEÑO, Sierra Humberto. Derecho Procesal. Tomo IV. Editorial Cárdenas, 1969.
- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Resolución Judicial. Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968.

- DE LA RUA, Fernando. El Recurso de Casación. Buenos Aires. Edit. Víctor P. de Zavala, 1968.
- DE PINA, Rafael y Castillo Larrañaga José. Instituciones Derecho Procesal Civil. México. Editorial Porrúa, 1958.
- DIAZ, del Castillo Bernal. Conquista de la Nueva España. Tomo XXV Biblioteca de Autores Españoles. Madrid, 1947.
- DIEGO, Sevilla Andrés. En la Conferencia del día 10 de abril de 1972.
- DOMINGUEZ, del Río Alfredo. Compendio teórico-práctico de Derecho Procesal Civil. México, Editorial Porrúa, 1977.
- EN el Despertar de la humanidad. Novísima Recopilación. Ed. Espasa-Calpe.
- FRANCO, Sodi Carlos. El procedimiento Penal Mexicano. México Editorial Porrúa, 1956.
- FARCIA, Gallo A. La ciencia jurídica en la formación del Derecho Hispanoamericano en los siglos XVI a XVIII. Anuario de Historia del Derecho Español. Madrid, 1974.
- GARCIA, Gallo A. La ley como fuente del derecho en Indias en el siglo XVI. Anuario del Derecho Español. Madrid, 1951.
- GARCIA, Valdeavellano Luis. Las partidas y los orígenes medievales del juicio de residencia. Boletín de la Real Academia de la Historia. Cuaderno II.
- GONGORA, Pimentel Genaro y Acosta Romero Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina Legislación Jurisprudencia. México. Editorial Porrúa, 1987.

- HANS, Kelsen. El contrato y el tratado. México. Editorial Porrúa, 1943.
- LEGISLACION Ultramarina. Tomo III, Madrid, 1844.
- LUCAS, Alamán. Historia de México. Fondo de Cultura Económica. México 1935.
- MANIFIESTO del Congreso, Tiripitfo, 15 de junio de 1814.
En: El Congreso de Anáhuac 1813. Cámara de Senadores.
México 1963.
- MICHELI, Gian Antonio. Curso de Derecho Procesal Civil.
E.J.E.A Buenos Aires, 1970.
- MORA, José Marfa Luis. México y sus revoluciones. México
1967.
- OLIVERA, Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo.
México. Editorial Porrúa 1988.
- PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. México.
Editorial Porrúa, 1986.
- PALOMAR, De Miguel Juan. Diccionario para juristas.
Guanajuato, México, 1981.
- PEREZ, De León E. Enrique. Notas de Derecho Constitucio-
nal y Administrativo. México. Editorial Porrúa, 1989.

- PEREZ, Lobo Rafael. Sumario alfabético del Código Civil Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1979/89.
- PINA, Rafael De. Diccionario de Derecho. México, Editorial Porrúa, 1989.
- POLO, Bernal. Manual de Derecho Constitucional. México, Editorial Porrúa, 1985.
- RIOS, Elizondo Roberto. El acto de Gobierno, el Poder y el Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1976.
- SARMIENTO, Danate Alberto. De las leyes de Indias. México, SEP 1a. ed. 1988.
- SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. México, Editorial Porrúa, 1988.
- SIMPSON, LB. Many mexicos, berkeley. USA, 1967.
- TORO, Alfonso. Historia de México. La Revolución de Independencia y México Independiente. México, Ed. Patria, 1937.
- VALERO, Silva José. El legalismo de Hernán Cortés como instrumento de su conquista. Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM 1965.
- VELAZQUEZ, M. Je C. El estado de guerra en Nueva España, 1760-1808 México, 1950.

L E G I S L A C I O N

- CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Porrúa Hnos. México, 1987.
- CODIGO Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Porrúa Hnos. México, 1989.
- CODIGO Federal de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa Hnos. México, 1989.
- LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
México, 1988.
- CODIGO Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa Hnos. México, 1988.
- REGLAMENTO de la Policía Preventiva del Distrito Federal.
Editorial Porrúa Hnos. México, 1987.