

770  
22

# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



## HISTORIA DE LA LEGISLACION FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

T	E	S	I	S
Que para	obtener	el	Título de	:
LICENCIADO		EN	DERECHO	
P r e s e n t a :				
FERNANDO	PORTILLA		HIGAREDA	

Ciudad Universitaria, D.F.

1993.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

<b>CAPITULO PRIMERO.-</b>	<b>Antecedentes en el México Prehispánico</b>	<b>1</b>
1.1.	El Cihuacóatl, Administrador de la Hacienda Pública	2
1.2.	Los Jueces y otras autoridades	3
<b>CAPITULO SEGUNDO.-</b>	<b>El Derecho Novohispano</b>	<b>7</b>
2.1.	Los Juicios de Residencia, Las Visitas y Otras Medidas	8
2.1.1.	El Juicio de Residencia	8
2.1.2.	Las Visitas	12
2.1.3.	Otras Medidas	16
2.1.3.1.	Las Instrucciones	17
2.1.3.2.	La Figura Jurídica de la Real Confirmación	18
2.1.3.3.	El Equilibrio de Poderes	19
2.2.	Las Reformas Político Administrativas del Siglo XVIII	20
2.3.	La Constitución de Cádiz	23
2.4.	La Constitución de Apatzingán	25
<b>CAPITULO TERCERO.-</b>	<b>El México Independiente</b>	<b>29</b>
3.1.	La Constitución de 1824	30
3.2.	Legislación Centralista	33

3.2.1.	Las Leyes Constitucionales	33
3.2.2.	Las Bases Orgánicas	36
3.3	Restauración del Federalismo	38
3.3.1.	Acta Constitutiva y de Reformas	39
3.3.2.	Bases para la Administración de la República	40
3.3.3.	Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana	40
3.4.	La Constitución de 1857	42
3.5.	El Estatuto del Imperio	44
3.6.	Restablecimiento de la República	45
3.6.1.	Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación	46
3.6.2.	Código Penal de 1872	47
3.6.3.	La Reforma Constitucional de 1874	48
3.7.	El Porfiriato	49
3.7.1.	Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal	50
3.8.	La Constitución de 1917	56
3.8.1.	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Emplea- dos de la Federación, del Distrito y de los Altos Funcio- narios de los Estados	59

3.8.2.	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Fun- cionarios de los Estados	70
--------	--	----

<b>CAPITULO CUARTO.- Ley Federal de Responsabilidades de los</b>		
	<b>Servidores Públicos</b>	72
4.1.	La Reforma al Título IV Constitucional	72
4.2.	Disposiciones Generales	73
4.3.	El Juicio Político	74
4.2.1.	Sujetos de Juicio Político	74
4.3.2.	Procedimiento en el Juicio Político	76
4.4.	La Declaración de Procedencia	79
4.5.	Disposiciones Comunes	81
4.6.	Procedimiento Administrativo de Responsabilidad	83
4.6.1.	Obligaciones del Servidor Público	83
4.6.2.	El Procedimiento	87
4.6.3.	Las Sanciones	89
4.6.4.	Los Recursos de Impugnación	91
4.7.	El Registro Patrimonial de los Servidores Públicos	93
	<b>CONCLUSIONES</b>	96
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	102

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES EN EL MEXICO PREHISPANICO

Al tiempo en que los españoles llegaron a México, reinaba en el valle una triple alianza, formada por los reinos de México, Texcoco y Tacuba, estando al frente de ésta el emperador del Reino de México, Moctezuma Xocoyotzin. "Los Aztecas impusieron definitivamente a las comarcas conquistadas una parte de su derecho; pero en muchos puntos dejaron a los subyugados su independencia a este respecto. Al llegar Cortés, sus conquistas eran en parte demasiado recientes para permitir que su derecho hubiera podido penetrar más al fondo y por eso al lado del derecho de la metropoli existían muchos derechos provinciales".<sup>1</sup>

En estos reinos se escogía a las personas que iban a desempeñar cargos públicos, cuidando de que éstas fuesen de buenas costumbres, así lo menciona Fray Bernardino de Sahagún "También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los casos de la guerra, y experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios de Calmecac, prudentes y sabios y también criados en el palacio. A estos tales escogía el señor para que fuesen jueces de la república. Mirábase mucho que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; encargábales mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a sus manos viniese".<sup>2</sup>

1 Kohler. El Derecho de los Aztecas, Revista de Derecho Notarial Mexicano, Vol. III, México, 1959, No. 9.

2 Sahagún Fray Bernardino de, Historia General de las cosas de la Nueva España, tomo III, Libro Octavo, capítulo XVII, 2, Pedro Robredo, México, 1938, pag. 317.

## 1.1. EL CIHUACOATL, ADMINISTRADOR DE LA HACIENDA PUBLICA

El Cihuacóatl representaba la máxima autoridad fiscal dentro de la organización del gobierno de los aztecas.

"Junto al soberano, los grandes dignatarios --que muchas veces eran sus más próximos parientes-- gobernaban con él. El primero entre ellos, verdadero "vice-emperador", llevaba el título de Cihuacóatl, "mujer-serpiente". Ese era el nombre de una gran diosa, y es probable que originalmente el Cihuacóatl sólo fuera el sacerdote principal de esa divinidad. Sólo a partir del reinado de Moctezuma I el título de Cihuacóatl, cuya existencia está atestiguada ya en México y en otras ciudades, se convierte súbitamente en el del primer personaje del Estado después del soberano."<sup>3</sup>

En "México a Través de los Siglos" libro cuarto, capítulo XII se menciona que era el principal sacerdote de la diosa del mismo nombre, "el nombre no significa sino que el que lo llevaba era gran sacerdote de la diosa y se llamaba así porque así se llamaba también la deidad a quien servía".<sup>4</sup>

Se cree que las funciones del Cihuacóatl eran de dos clases; administrativas y judiciales. Como la primera su función consistía en administrar la hacienda pública. Esta la realizaba mediante el cobro de los tributos, los cuales consistían en la entrega de objetos determinados y en servicios personales. Para esto era auxiliado por el Calpixqui. La labor del Cihuacóatl no se limitaba tan sólo a la recaudación de lo que constituía la hacienda pública sino también cuidaba de su distribución y buen empleo. Además, "era una especie de vice-emperador, era él quien designaba a los guerreros que merecían una recompensa, quien organizaba las expediciones militares y nombraba a sus comandantes, quien convocaba el colegio electoral a la muerte

3 Soustelle Jaques, *La Vida Cotidiana de los Aztecas en Vísperas de la Conquista*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pag. 97.

4 Chavero Alfredo. *México a Través de los Siglos*, tomo III, Libro cuarto, capítulo XII, Ed. Cumbre, México, 1987, pag. 61.

del soberano y desempeñaba las funciones de jefe del Estado durante el enterregno".<sup>5</sup>

Además de auxiliar en el cobro de tributos, los Calpixquí tenían a su cargo abrir los caminos, y limpiar las calles y acequías, todo esto dentro de la jurisdicción de su calpulli o barrio.

La recaudación de los pueblos dominados se realizaba al través del Calpixqui a quien se le entregaban cada ochenta días y éste cuidaba de remitirlas a Tenochtitlan.

Las atribuciones judiciales del Cihuacóatl se hacían consistir en la facultad de decidir en apelación en las causas criminales sin que existiese algún recurso ulterior, "Así es que si se trataba de negocios criminales conocía el Cihuacóatl de la apelación, si de negocios civiles graves el mismo rey o Tlacatecuhtli, y en los menores bastaba la sentencia de primera instancia".<sup>6</sup>

El exceso en el cobro de los tributos era castigado con la pena de muerte. Si el Calpixqui incurría en malos manejos en la recaudación de los tributos se le reducía a prisión y echaban de su casa a sus mujeres e hijos, se aplicaba su herencia al señor y se condenaba a muerte al culpable. Es de suponerse que estas penas también se imponían al Cihuacóatl que incurría en malos manejos.

## 1.2. LOS JUECES Y OTRAS AUTORIDADES

En Tenochtitlan la administración de justicia estaba a cargo de jueces y la organización de primera instancia se componía de cuatro jueces llamados

5 Soustelle Jaques, Op. Cit. pag. 97.

6 Chavero Alfredo, Op. Cit. pag. 68.

Tecoyahuacatl, Ezhuahuacatl, Acayacapanecatl y el Tequixquihahuacatl quienes al parecer trabajaban como tribunal colegiado. El procedimiento era verbal y duraba un máximo de ochenta días, tiempo en el cual se debía dictar sentencia. Las partes no usaban abogados ni cosa parecida y además de la prueba testimonial y la simbólica, empleaban el juramento y eran verídicos en sus dichos. Además de los jueces había cuatro ejecutores, al parecer cada juez tenía un ejecutor, quien debía ser tan respetable como el juez y su función consistía en transmitir para su cumplimiento las órdenes a los achcacahtin o alguaciles.

En cuanto a la remuneración que recibían los jueces, Chavero en su obra nos dice:

"Por remuneración o como paga les daba el rey o Tecuhtli cierta cantidad de efectos y comestibles, y tenían tierras afectas al oficio que desempeñaban, donde sembraban y cogían las mantenimientos necesarios para sustentar una familia. En ellas había Mayehues que las cultivaban y les daban servicio, y agua y leña para sus casas. Pero de estas tierras no podían disponer los jueces sino que pasaban al que los sucedía en el oficio, porque estaban aplicadas para esto con la gente que había en ellas para beneficiarlas".<sup>7</sup>

El despacho de los juzgados se hacía desde la mañana hasta el mediodía, hora en que los jueces comían y se continuaba hasta el atardecer.

Los jueces debían de administrar justicia rectamente y en caso contrario eran castigados de acuerdo a la falta en la que hubieren incurrido; Mendieta citado por Mendieta y Nuñez así nos lo hace saber:

"Los reyes castigaban severamente a los jueces que no cumplían con su deber. Los jueces dice Mendieta, ninguna cosa recibían, ni tomaban presente alguno, ni aceptaban persona, ni hacían diferencia del chico al grande en cosa de pleito, como lo deberían hacer los jueces cristianos; porque en verdad los dones y dádivas ciegan los ojos de los sabios y mudan las palabras y sentencias de los justos como lo dice Dios, y es muy gran verdad. Si se hallaba que algún juez por respeto de alguna persona iba contra la verdad y rectitud

7 Op. Cit. pag. 69.

de la justicia, o recibían alguna cosa de los pleitantes, o si sabían que se embeodaba (emborrachaba), si la culpa era leve, una y dos veces los otros jueces lo reprendían asperamente y si no se enmendaba, a la tercera vez lo trasquilaban (entre ellos era cosa ignominia), y lo privaban con gran confusión del oficio".<sup>8</sup>

La mala interpretación del derecho se castigaba con pena de muerte en casos graves y en los otros con la destitución del empleo. Asimismo si el juez cometía una gran injusticia se le castigaba con pena de muerte.

Los ejecutores que no cumplían con su deber, expiaban con la misma pena que no habían ejecutado.

Kohler en su obra nos señala la existencia de un servicio diplomático e indica las penas a que se hacían acreedores los funcionarios que no cumplían con su deber:

"Para atender el servicio diplomático había embajadores que se distinguían por vestidos especiales y en tanto que permanecían dentro de sus funciones eran tenidos por sagrados aún en el país enemigo; debían ceñirse exclusivamente a su misión, sin distraerse de ella. La generalidad de las veces eran personas distinguidas y en todas partes eran recibidas con la mayor veneración. Pero el embajador que no cumplía con su misión u obraba en contra de ella, sufría pena de muerte".<sup>9</sup>

Chavero nos menciona a otras autoridades menores como los pregoneros que publicaban las sentencias llamados Tecpoyotl, así como los Centectlapixque quienes ejercían las funciones de policía, eran elegidos por los vecinos del calpulli y tenían cargo de vigilar a cierto número de familias y dar cuenta de sus acciones a los jueces.

Por lo que se refiere al rey, éste no podía ser destituido ya que no existía una autoridad superior a él, por lo tanto si incurría en faltas graves o no

8 Mendieta y Nuñez Lucio Dr. El Derecho Precolonial, Ed. Porrúa, México, 1981.

9 Kohler, Op. Cit.

tenía las cualidades requeridas para ser un buen gobernante se le mataba, como relata Chavero en el caso del rey Chimalpopoca:

"Chimalpopoca no había correspondido a las esperanzas que en él se tenían. Solo en una batalla había triunfado, en Tequixquiac; únicamente otra campaña había emprendido, la de Chalco, que fue un desastre. No supo oponerse a la usurpación de Maxtla (quien sucedió a Tezozomoc en el reino de Azcaputzalco); dejó que dieran muerte a Tayatzin (hermano de Maxtla); tembló sumiso ante los tepaneca, sufrió en silencio que ultrajaran a sus mujeres, y acobardado el rey acobardose el pueblo también. Los guerreros y los sacerdotes, no contando con ese pueblo lleno de temor, decidieron la muerte del rey apocado, y pidieron para ello auxilio al señor de Tlacopan. En la noche y cuando huía ya Chimalpopoca por Tlatlacapán con sus riquezas y sus mujeres, le dieron alcance los de Tlacopan, y lo vinieron a ahorcar al templo de México".<sup>10</sup>

Como se puede observar, el sistema imperante en Tenochtitlan a la llegada de los españoles era bien organizado y esto originó un florecimiento, sin duda ejemplar.

<sup>10</sup> Chavero Alfredo, Op. Cit., tomo II, Libro cuarto, cap. III, pag. 244.

## CAPITULO SEGUNDO

### EL DERECHO NOVOHISPANO

A raíz de la conquista y colonización de los territorios americanos y en virtud de su incorporación a la Corona de Castilla, se fue constituyendo en la Nueva España y los demás territorios americanos un subsistema del derecho castellano al que los historiadores del derecho han denominado "derecho indiano", es decir; el derecho de las indias.<sup>1</sup>

Esto dió lugar al traslado a América de los órdenes de prelación del derecho que existían en Castilla. Así pues, tenemos que el derecho Novohispano estuvo comprendido por:

- A).- El derecho castellano, incluyendo dentro de esta denominación los derechos romano, canónico y en menor medida germánico que tenían validez en la península y, en consecuencia, en los territorios de las indias;
- B).- El derecho dictado por las autoridades metropolitanas para las indias en general, o para la Nueva España en particular;
- C).- El derecho emanado de las autoridades de la Nueva España, dictado en uso de las facultades delegadas del rey;
- D).- Las costumbres locales, indígenas o no, que podían ser aducidas ante los órganos aplicadores locales.<sup>2</sup>

1 González Ma. del Refugio, en *Pandectas Hispano-Mexicanas*, UNAM, México, 1980, p. XVII.

2 Basado en el esquema que formuló Ma. del Refugio González en la ponencia presentada al V Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, celebrado en Quito-Guayaquil en julio de 1978. *Ibidem*, p. XIX.

Lo anterior dio lugar a que el derecho aplicable en la Nueva España se hallaba contenido en distintos ordenamientos procedentes de diversas épocas, y dentro de los cuales se localizaban disposiciones contrarias, derogadas o en desuso.

## **2.1.-LOS JUICIOS DE RESIDENCIA, LAS VISITAS Y OTRAS MEDIDAS**

"Ante las dificultades que presentaba el gobernar desde la península vastos territorios, tomando en cuenta sobre todo los medios de comunicación tan irregulares, era necesario que la Corona contara con instrumentos efectivos de control de sus funcionarios, que impidieran los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber. Las visitas y los juicios de residencia constituyeron los mecanismos de control más eficientes de que se valió el monarca para evitar o corregir las conductas indebidas del personal de su Administración".<sup>3</sup>

### **2.1.1.- EL JUICIO DE RESIDENCIA**

La imposibilidad del Rey o del Consejo de Indias para ejercer una vigilancia eficaz sobre la actuación de los funcionarios de los recién descubiertos territorios, hizo necesaria la implantación de medidas de control adecuadas a efecto de hacer cumplir las disposiciones dictadas y evitar la corrupción de los funcionarios en las colonias.

3 Lanz Cárdenas José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México, F.C.E., México, 1987, p. 56.*

"El Juicio de Residencia consistía en la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su encargo".<sup>4</sup>

El nombre del juicio proviene del tiempo que el funcionario debía residir obligatoriamente en el sitio en donde había ejercido su cargo; esto con el objeto de llevar al cabo la investigación sobre su actuación y de que los particulares estuviesen en posibilidad de presentar sus quejas y demandas por los agravios que les hubiese causado el funcionario. La residencia del funcionario no terminaba sino hasta que se dictaba la sentencia del juicio declarando que había obrado bien o declarándolo responsable y haciendo efectiva su responsabilidad.

El juicio comenzaba con la publicación de los Edictos de Residencia que se hacían normalmente en las principales villas y ciudades, de la jurisdicción del funcionario. En ella se hacía del conocimiento público la instrucción del juicio y se señalaba el momento a partir del cual comenzaban a correr los términos que se establecían en la Cédula de Comisión. Asimismo, se invitaba a la población a presentar sus demandas contra el residiendo por "agravios, perjuicios, injusticias y sinrazones" que hubieran recibido en sus personas, honra o haciendas otorgándose garantías reales a los quejosos en contra de quienes quisieran amedrentarlos o impedirles en cualquier forma el acceso al tribunal.<sup>5</sup>

El Juicio de Residencia se instruía en dos partes: una parte secreta y una pública.

La parte secreta se seguía de oficio y se hacía consistir en una investigación que realizaba el juez que tenía a su cargo la residencia, en la que solicitaba informes a diversas dependencias oficiales, revisaba documentación pública, recibía denuncias anónimas e interrogaba a los testigos que pudiesen tener conocimiento de los hechos que se pretendían investigar y fijaba con precisión

4 Ibidem, p. 63.

5 Urquijo Mariluz, citado por Lanz Cárdenas, Ibidem, p. 67.

las personas sometidas al juicio ya que en algunos casos se sometía a juicio al funcionario y a los que habían colaborado con él. Esto tenía por objeto el conocer la verdad acerca de cómo había sido la conducta del funcionario durante el tiempo de su encargo. El juez tenía como obligación el cerciorarse de que los testigos no fuesen enemigos del residenciado, por haber sido castigados por éste o por haber sufrido alguna sentencia adversa dictada por el propio funcionario enjuiciado. Para prevenir posibles testimonios en su contra, el residenciado entregaba desde el comienzo de la residencia una lista de las personas a quienes consideraban sus enemigos, para que no fueran llamados como testigos. Sin embargo, en ocasiones los jueces citaban a los incluidos en esas listas antes que a nadie.

La parte pública era de gran importancia ya que los particulares podían interponer capítulos, demandas y querellas al residenciado. Mariluz Urquijo citado por Lanz Cárdenas señala que en los capítulos se ejercía la acción popular en contra del residenciado, es decir, cualquier particular podía demandarlo, aunque no hubiese sido perjudicado directamente.<sup>6</sup>

Una vez que el juez recababa y comprobaba la información en la parte secreta del juicio, el juez formulaba los cargos correspondientes, corriendo traslado de ellos al residenciado para que presentase su defensa.

Los cargos debían hacerse en un lenguaje moderado y debían referirse a un determinado hecho, especificando todas las circunstancias pertinentes de tiempo, lugar y persona, siendo nulos los cargos generales.<sup>7</sup>

Establecidos los cargos y presentados y probados los descargos por el residenciado, el juez dictaba sentencia, en la cual se declaraba si el enjuiciado había obrado mal o bien y a hacer efectiva su responsabilidad en el primer caso. Las penas que se podían imponer en la sentencia del juicio de residencia podían consistir en multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado. Por lo que respecta a la sentencia, ésta debía ser dictada en el tiempo previsto por la ley y en caso contrario el juez era castigado.

6 *Ibidem*, p. 69.

7 *Ibidem*.

La sentencia del Juicio de Residencia admitía apelación; en un principio, la resolución definitiva se tomaba en España. Posteriormente, en las Leyes Nuevas de 1542 el Consejo de Indias conocía de las residencias tomadas a los gobernadores y a los miembros de las Audiencias, y de los demás se ocupaban las audiencias en sus distritos. En 1680, la ley 59, título 15 del libro 2 de la Recopilación del mismo año dispuso que las audiencias se abstuvieran de determinar las residencias de gobernadores, corregidores, alcalde mayores u otras justicias cuyo oficio fuera de provisión real, por corresponder ello al Consejo. Finalmente por Real Cédula del 23 de abril de 1769 se resolvió que las residencias de virreyes, presidentes, oidores, contadores, oficiales de la Real Hacienda y gobernadores debían continuar enviándose al Consejo para su decisión y que los de los oficios provistos por las Audiencias locales seguirían viéndose en estas últimas.<sup>8</sup>

Por lo que respecta a la ejecución de las sentencias no obstante la apelación interpuesta, podían ejecutarse las que no excedieran de veinte mil maravedís y que fueran por causas de cohechos, baraterías o cosas mal llevadas. En los demás casos se ejecutaban hasta la cantidad de doscientos ducados, debiéndose otorgar fianza para garantizar el pago de lo juzgado y sentenciado.

Los jueces que debían de conocer de las residencias eran nombrados en un principio, en España. Posteriormente la regla general fué que las residencias de oficios provistos por consulta del Consejo de Indias las tomasen jueces designados por el presidente de dicho órgano, y que las de los oficios cuyo título hubiese sido expedido por virreyes, presidentes y gobernadores, fuesen tomadas por jueces comisionados por dichos funcionarios.

Respecto al número, hasta fines del siglo XVII se nombraba una sola persona como juez de residencia; posteriormente se comenzó a designar a tres personas con ese carácter, las que debían desempeñar su comisión en el orden en que aparecieran nombradas. En 1720 se modifica, al conferirse las residencias a oidores a los que se autorizaba a substituir sus poderes en personas de su satisfacción y en 1732 se reimplantó.<sup>9</sup>

8 Urquijo Mariluz, *Ibidem*, p. 71.

9 *Ibidem*, p. 63.

Todos los funcionarios de la Nueva España estaban obligados a dar residencia y para hacer cumplir esta disposición, se dictaron normas imponiendo el deber de justificar haber cumplido con ese requisito para poder optar a nuevos cargos y en ocasiones se decretó que los corregidores y alcaldes mayores que dejaran sus oficios sin dar residencia fueran enviados presos y dieran ésta a su costa, debiendo pagar, además, una multa de quinientos pesos.

El despacho de las residencias tenía lugar en la mayoría de los casos, al finalizar el ejercicio del cargo; de cinco en cinco años si el oficio era perpetuo, y en el momento del traslado de una plaza a otra, si se trataba de los ministros togados de las audiencias.

Las recusaciones en contra de los jueces de residencia, con el objeto de postergar el juicio se trataron de evitar y al efecto el recusante debía acreditar que tenía causas suficientes para hacerlo, so pena de pagar la cantidad de cien pesos. Otra medida para impedir la paralización del juicio consistió en nombrar jueces acompañantes. Los incidentes de recusación eran decididos por las Audiencias, el Consejo de Indias y aún por los Virreyes.<sup>10</sup>

En ciertos casos y circunstancias se permitió la residencia por procurador, sin que al efecto se observe una regla general.

### 2.1.2.- LAS VISITAS

Otro de los mecanismos de control que utilizó el monarca para evitar o corregir conductas indebidas de los funcionarios públicos de los territorios conquistados fueron las visitas.

10 Ibidem, p. 64.

Las visitas se llevaban al cabo a manera de inspecciones. Eran ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitanía general o bien la gestión de un funcionario determinado.

También se nombraron visitadores especiales para la organización de un nuevo virreinato y para la implantación de un nuevo sistema de gobierno y administración, como ocurrió con el visitador José de Galvez, al declararse en la Nueva España el régimen de intendencias.<sup>11</sup>

En la orden de visita se delimitaba la competencia que tendría el visitador y ésta dependía de si la visita consistía en una general o bien en una particular.

La jurisdicción de un visitador general podía abarcar a todas las autoridades del territorio visitado, incluyendo a los virreyes, pero sólo en los actos realizados como presidente de la Audiencia Virreinal.<sup>12</sup>

A efecto de proteger la competencia del visitador, se le entregaba una Real Cédula en la que se prohibía a la Audiencia que interviniera en la gestión de aquél.

Al iniciarse la visita debían tomarse ciertas medidas cautelares con el objeto de evitar la evasión de la responsabilidad de los funcionarios objeto de la visita. Primeramente debía quedarse secreto de la decisión de practicar la visita para que los excesos y abusos de los funcionarios u organismos no se encubrieran al enterarse éstos que serían investigados. Por otra parte el visitador debía actuar con rapidez y como medida precautoria los Ministros de Justicia y los funcionarios de la Real Hacienda debían de otorgar fianzas. Asimismo el visitador antes de emprender el viaje a América recababa información en el Consejo de Hacienda o en la Casa de Contratación de Sevilla.

11 Ibidem, p. 56.

12 Ots y Capdequí, citado por Lanz Cárdenas, p. 57.

Una vez que llegaba al territorio visitado y se instalaba, procedía a la publicación de la visita, lo cual se hacía de viva voz y por edicto, enviando copias de este último a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos, esto para que las personas que hubieren recibido algún agravio pidieran justicia del daño que hubieren recibido.<sup>13</sup>

Una vez hecha la publicación se procedía a notificar a los visitados y su consecuente comparecencia ante el juez visitador, pudiéndose hacer esta última por sí o por procuradores.

Además de la información que obtenía el visitador antes de iniciarse propiamente la visita, durante la misma se obtenía información adicional proveniente de demandas públicas como habíamos visto e información secreta a través de las denuncias, el interrogatorio de testigos y la revisión de los libros (de acuerdos de la audiencia, de las cajas reales, etc.).

Sin duda la fuente ordinaria de información, la constituyó la declaración de los testigos, que se realizaba mediante un largo interrogatorio general con los cargos habituales, según se tratara de ministros de una Audiencia, oficiales reales de Hacienda o de otros funcionarios.

"Los testigos eran interrogados no sólo sobre la actuación del funcionario en su oficio, sino también sobre si había permitido o disimulado que los ministros vivieran licenciosamente. La deposición de los testigos era rigurosamente secreta, a fin de evitar represalias del visitado en su contra. Esto era un aspecto fundamental de la visita, que la distinguía no sólo de la residencia, sino también de la pesquisa."<sup>14</sup>

Para asegurar el secreto, no se podía dar a los visitados los nombres de los testigos, aunque los pidieran al visitador, además de que se entregaba a éste una cédula de amparo para los que pusieran querellas y demandas a los visitados y dijeran sus dichos en la visita.

13 *Ibidem*, p. 58.

14 Sanchez-Bella, citado por Lanz Cárdenas, *Ibidem*, p. 59.

Finalmente, el visitador pasaba a examinar los libros de Acuerdos de la Audiencia y los de la Hacienda Real, constituyendo la revisión de estos últimos, en las visitas a los oficiales reales y a los contadores del Tribunal de Cuentas, un medio de información importantísimo. Sólo le estaba vedado expresamente el ver la correspondencia entre los oidores y el Rey, en lo referente a la visita.

Una vez obtenida la información, el visitador establecía los cargos, los cuales podían ser "comunes" a todos los miembros del organismo visitado, o "particulares" de cada visitado y procedía a notificar a los mismos de dichos cargos y se les daba un plazo de diez días para responder con sus descargos, los cuales solían ser muy detallados. Terminados los descargos, los testigos de la Sumaria habían de ratificar sus declaraciones.

Si de la información que se reunía durante todo el procedimiento de deducían graves causas contra el visitado, el juez visitador podía ordenar la suspensión del primero en su oficio y aún el destierro, sin esperar la sentencia definitiva del Consejo.

A este respecto, la Corona prefirió seguir una política restrictiva. Siempre tenía que darse una causa grave para la suspensión y el destierro de los visitados y, en el caso de los virreyes, no procedía la aplicación de estas medidas, aún en caso de grave culpa.

La plaza del suspendido no se podía proveer hasta haberse visto y sentenciado la visita en el Consejo, y haberse revisado y consultado al Rey las suspensiones o privaciones de los ministros. Durante el tiempo de la suspensión, los afectados no gozaban de salario ni eran indemnizados de los salarios perdidos, si eran absueltos por el Consejo de Indias.

Además de lo anterior, los visitadores tenían facultades para cobrar las cantidades defraudadas a la Hacienda y para ejecutar los bienes que contra las leyes hubiesen adquirido los oidores de la Audiencia y otros funcionarios.

Terminada la visita, se procedía a redactar un "memorial ajustado" (resumen) que se enviaba al Consejo de Indias. Este resumen, que facilitaba la tarea de los consejeros, ya que hubo expedientes que contaron con más de 50 000 hojas, pasaba al Consejo acompañado de varios autos, donde se tasaban las costas que debían cubrirse al escribano de la visita y los salarios que

habían de pagarse a los visitantes. Finalmente, se daba el auto de conclusión de la visita y de su remisión al Consejo.

Llegado el expediente de la visita al Consejo de Indias, se procedía a la vista de ella, citando previamente a los procuradores de los visitados. En primer término, el expediente de la visita era revisado por el fiscal del Consejo, quien lo pasaba después a la Sala que designara el presidente del mismo. La Sala dictaba sentencia, en la que se imponían normalmente como penas multas de diversa cuantía, suspensión, privación o inhabilitación, y se nombraba a otra persona para ocupar la plaza vacante. Hecho esto, la sentencia se remitía a las Indias para su ejecución, normalmente a la Audiencia respectiva, y otras veces al Virrey o al Gobernador. La sentencia era notificada al condenado y después se hacía pública para el conocimiento de toda la colectividad. En la ejecución de la sentencia era frecuente la remisión de parte de la pena, acortando el tiempo de la suspensión o dispensando del pago pecuniario. En muchas ocasiones, y a petición del condenado, se otorgaba prórroga para su cumplimiento.<sup>15</sup>

En un principio cabía el recurso de suplicación en contra de la sentencia del Consejo, misma que se sustanciaba ante el mismo órgano. Posteriormente se admitía únicamente en los casos en que se tratara de privación de oficio perpetuo o pena corporal y, finalmente, se suprimió del todo.

### 2.1.3.- OTRAS MEDIDAS

"Es una verdad histórica absolutamente comprobada que el descubrimiento, conquista y colonización de América fue una obra eminentemente popular, esto es, que los gastos de las expediciones corrieron normalmente a cargo del individuo que las organizaba --el cual podía ser al propio tiempo caudillo militar de la misma, o simplemente su empresario o financiador--, y sólo

<sup>15</sup> Ibidem, p. 62.

en muy contadas ocasiones a cargo del Estado. De ahí la necesidad de recompensar con largueza a los particulares que financiaban este tipo de empresas, concediéndoles privilegios extraordinarios de carácter marcadamente señorial a través de las capitulaciones o contratos otorgados entre la Corona o sus representantes y el jefe de la expedición proyectada".<sup>16</sup>

A fin de establecer un orden racional y de regular la actuación de los funcionarios en las Indias, la Corona estableció medios de control diversos y que trataban de ser lo más adecuado posible de acuerdo a las circunstancias y a la distancia que existía y a la dificultad en las comunicaciones. "Por eso ha podido decirse, con acierto, que fue la desconfianza la causa determinante de la política española colonial".<sup>17</sup> De entre estos medios destacan por su trascendencia los siguientes:

### 2.1.3.1.- LAS INSTRUCCIONES.

Si bien es cierto que se otorgaban amplias atribuciones a virreyes, presidentes y gobernadores, por medio de instrucciones se les trazaban pautas para el desempeño de sus actividades públicas, limitándolos de tal forma que tuvieran que avocarse estrictamente en el desempeño de sus cargos. Esta amplitud de poderes de los primeros virreyes se fue limitando poco a poco, de un lado, por la obligación que se les impuso de informar a los monarcas de todas sus actividades de gobierno con detallado pormenor, y, de otro, por la minuciosidad reglamentaria con que se legislaba desde España.

Se había de informar, virtualmente, sobre todo: sobre los distintos ramos de la Real Hacienda, sobre actos de Gobierno y Administración, sobre el ejercicio por delegación del Regio Patronato Indiano, sobre asuntos de Justicia, sobre Comercio y Navegación, sobre problemas relacionados con las Misiones, las Reducciones de Indios y los Negros, etc. "No es exagerado

16 Ots y Capdequí, citado por Lanz Cárdenas, *Ibidem*, p. 54.

17 Ots y Capdequí, *El Estado Español en las Indias*, F.C.E., México, 1986, p. 50.

afirmar que Virreyes y Presidentes, Audiencias y Gobernadores, vieron limitadas en buena parte sus actividades político-administrativas al simple ejercicio de funciones meramente ejecutivas, aun tratándose de casos en que sólo se habían de aplicar normas establecidas de antemano. Por eso y ante los apremiantes requerimientos de información que desde España llegaban, se ve, con frecuencia, a estas autoridades proceder con exceso de celo, remitiendo espontáneamente información sobre hechos de escasísimo interés y en punto a los cuales estaban plenamente facultadas para resolver sin necesidad de informar".<sup>18</sup>

### 2.1.3.2.- LA FIGURA JURIDICA DE LA REAL CONFIRMACION.

Sería difícil tratar de delimitar el área de aplicación de esta figura jurídica, señala Ots y Capdequi. Encomiendas de indios y ventas y composiciones de tierras baldías o realengas, remates y renunciaciones de los Oficios Públicos enajenables, asientos otorgados con personas particulares para la construcción de caminos o de otras obras públicas a cambio de determinadas gracias o mercedes, Ordenanzas redactadas por las Audiencias, los Cabildos Municipales y otros organismos administrativos. raro era el acto jurídico de alguna significación que no necesitase de la confirmación del Rey para obtener plena validez. Al respecto Ots y Capdequi nos ilustra: "Y yo he podido comprobar documentalmente que su otorgamiento o denegación no se hacía de manera rutinaria, sino que se estudiaban a fondo los autos que al efecto se remitían al Consejo".<sup>19</sup>

18 *Ibidem*, p. 51.

19 *Ibidem*, p. 52.

### 2.1.3.3.- EL EQUILIBRIO DE PODERES.

El equilibrio de poderes entre unas autoridades y otras, principalmente entre virreyes y Audiencias constituyó otro de los medios de control que se establecieron en la Nueva España. Las Audiencias por medio de sus Reales Acuerdos, ejercieron una verdadera fiscalización sobre los virreyes.

Era muy fácil, en teoría, puntualizar las atribuciones del Virrey y diferenciarlas de las que correspondían de manera específica, a la Audiencia. En rigor, todos los asuntos de Gobierno, Guerra, Real Hacienda, Comercio y Navegación, así como los del Regio Patronato, eran de la competencia del Virrey; de la competencia plena de la Audiencia sólo eran los asuntos de Justicia. Pero ¿cómo precisar en qué casos cabía recurso judicial ante la Audiencia contra fallos dictados por el Superior Gobierno en asuntos referentes a los ramos primeramente enumerados? ¿Cuándo por otra parte, debía el Virrey solicitar el voto consultivo del Real Acuerdo?

La respuesta a estas preguntas no era fácil; en parte porque al propio Rey le interesaba que no lo fuera. Mientras la polémica entre las dos potestades pudiera surgir, eran más difíciles las extralimitaciones. El arbitraje en toda contienda quedaba en manos de la Corona.

"Los efectos de este sistema de equilibrio se dejaron sentir también en las relaciones entre Virreyes y Gobernadores y aun en las sostenidas entre los Virreyes y los Oficiales de la Real Hacienda. A pesar de las diferencias, tan acusadas, entre una y otra jerarquías, fueron numerosas las Reales Cédulas que se dictaron para proteger a Gobernadores y Oficiales Reales contra intromisiones abusivas de los Virreyes y para recordar a aquéllos la estricta obediencia que a éstos debían".<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ibidem, p. 55.

## 2.2.-LAS REFORMAS POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS DEL SIGLO XVIII

El imperio español se encontraba postrado en una grave crisis de poder y organización, cuando asumió la corona un príncipe francés perteneciente a la familia Borbón. Con este acontecimiento, se inicia un periodo de grandes reformas políticas y administrativas que tuvieron en los territorios de las Indias repercusión acusada. Felipe V y Carlos III implementaron estas reformas, inspiradas en un afán centralizador aplicando el modelo francés de las intendencias, en un intento por consolidar la fuerza que se iba debilitando en España y en sus enormes colonias.

En 1765 Carlos III nombró a José de Gálvez visitador general de la Nueva España, miembro honorario del Consejo de Indias e y intendente de ejército. Dotado de tan enorme autoridad, Gálvez viajó al virreinato para impulsar cambios urgentes en su administración y economía. LLevaba consigo una instrucción reservada, de 14 de marzo de 1765, que le encomendaba determinar si convenía establecer intendencias.<sup>21</sup>

Finalmente el 4 de diciembre de 1786 se publicó en la ciudad de Madrid la "Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España". Se erigieron doce intendencias siendo la capital de México "general de ejército y provincia" y su titular sería el superintendente subdelegado de hacienda. Las otras intendencias eran las de Puebla de los Angeles, Veracruz, Antequera de Oaxaca, Mérida de Yucatán, Valladolid de Michoacán, Santa Fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe.

A Los intendentes se les encomendó los ramos de justicia, policía, hacienda y guerra mediante normas detalladas que describían sus obligaciones en cada una de esas causas. El jefe superior de los intendentes era el intendente general de ejército y hacienda establecido en la capital de México, que a

<sup>21</sup> Rees Jones Ricardo, introducción, Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España 1786, UNAM, México, 1984, p. XX.

la vez era el superintendente subdelegado de la Superintendencia General de Real Hacienda de Indias. En sus provincias los intendentes tenían la dirección principal de las rentas reales y de los derechos que correspondieran al erario. Eran jueces de primera instancia por sí, o por sus subdelegados, de todas las causas ocurridas en materias de rentas. Para la administración ordinaria de hacienda contaban con el auxilio de funcionarios especializados tales como contadores, tesoreros y ministros de los diversos ramos.

Los intendentes permanecían en sus puestos mientras contaran con el real agrado y en caso de inasistencia justificada, les substitufan en primer término los tenientes letrados asesores. Al dejar sus empleos, quedaban sujetos a juicios de residencia ante el Consejo de Indias, por los cargos de justicia, policía y gobierno, junto con sus subdelegados, tenientes y demás subordinados. Así se estableció en los artículos 304 y 305 de dicha ordenanza:

304: "Atendiendo á las importantes facultades que en las quatro Causas de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra concedo á los Intendentes, y á los demas fundamentos que se tuvieron en consideracion para sujetar á fianzas en estos Reinos los de sus Provincias, mando que los de las de la Nueva-España, antes de entrar a servir sus empléos, afiancen por las resultas de su vasta administracion en la cantidad de diez mil pesos cada uno á contento del Tribunal de la Contaduría de Cuentas, y en la forma que prescriben las Leyes recopiladas de aquellos Dominios para las que deben dar varios empleados en mi Real Hacienda; quedando exento de esta obligación el Superintendente Subdelegado por las preeminencias de su empleo y facultades".

305: "Así como los Magistrados de Indias están sujetos al juicio de la Residencia quando salen de sus empléos, así tambien quiero y es mi voluntad que lo estén los Intendentes del referido Reino por lo respectivo á los cargos de Justicia, Policía y Gobierno que les cometo como á tales Corregidores; entendiéndose esto mismo para con sus Tenientes, Subdelegados y demas Subalternos, despachándose estas Residencias por mi Consejo de las Indias, observándose en su razón de lo prevenido por las leyes 69 título 15 libro 2, y 8 título 12 libro 5, y remitiéndose al mismo Tribunal conclusos y sentenciados los autos de ellas para que, vistos, provéa lo que fuere de justicia".<sup>22</sup>

22 Ibidem, pp. 406 y 407.

Para dar fin a este apartado, me permito incluir las conclusiones a las que José María Ots y Capdequí acepta sobre el tema tratado ya que nos ilustran sobre la aplicación real del sistema de responsabilidades que imperó durante la Colonia en nuestro México:

a). No se evitaron --cosa poco menos que imposible--, las extralimitaciones, pero no prevaleció la impunidad para los desmanes realizados;

b). Se acogieron con facilidad toda clase de denuncias y quejas, lo mismo las que provenían de los propios particulares perjudicados, que las presentadas por algunos funcionarios contra sus inmediatos superiores;

c). No se estimó necesario que el desafuero denunciado encuadrarse precisamente dentro de las figuras de delito entonces conocidas: la simple negligencia y aun el mero error no disculpable, acarrearon sanciones más o menos proporcionadas con las infracciones cometidas;

d). Nadie, por elevado que fuera su puesto, pudo considerarse libre de una orden punitiva llegada desde España: lo mismo se castigó a simples Regidores y Alcaldes Ordinarios, que a Oficiales de la Real Hacienda, Gobernadores y Oidores de las Audiencias, Presidentes y Virreyes, sin excluir a las autoridades eclesiásticas;

e). Se impusieron amonestaciones y reprensiones públicas, multas en cuantía mayor o menor, suspensiones de empleo y sueldo, reintegros a la Real Hacienda de cantidades indebidamente percibidas o satisfechas indebidamente, etc.

--todo ello sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder en casos de gravedad mayor;

f). Todo este rigor punitivo se manifestó, sin embargo, de manera más acusada, en la defensa de los intereses del Fisco que en la protección política de los súbditos.<sup>23</sup>

23 Ots y Capdequí, *Ibidem*, pp. 52 y 53.

### 2.3.- LA CONSTITUCION DE CADIZ

Con el inicio de la lucha por la Independencia en 1810, se marca una etapa de luchas internas que culminaría años más tarde. Como resultado de la necesidad de terminar con el poder absoluto de los monarcas y de brindar igualdad a los ciudadanos, las Cortes Españolas reunidas en la ciudad de Cádiz y con la participación de diputados de América, promulgaron en dicha ciudad el 19 de marzo de 1812 la Constitución Política de la Monarquía Española. En ella se comprende a la Nueva España como parte integrante de la monarquía fundada por los Reyes Católicos.

Esta Constitución fue promulgada en México el 30 de septiembre de 1812, y ese mismo día el virrey Venegas, los miembros de la Audiencia, los del Ayuntamiento y las demás autoridades y corporaciones hicieron juramento de cumplirla. El 4 de octubre juró el pueblo la Constitución en todas las parroquias, presidiendo el acto un regidor en cada una de ellas, y en el 5 y los sucesivos lo hicieron los tribunales, oficinas, comunidades religiosas de ambos sexos y cuerpos de tropa, compitiendo a porfía con la pompa y festejos con que lo acompañaban.<sup>24</sup>

Esta Constitución tuvo vigencia parcial y temporalmente en México durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación. Además ejerció cierta influencia en varios de nuestros documentos constitucionales.

En ella se establecía el Gobierno como una Monarquía moderada hereditaria, residiendo en las Cortes con el Rey, la potestad de hacer las leyes, en el Rey, la potestad de ejecutar las leyes y quedando a cargo de los tribunales, la potestad de aplicar las leyes.

En materia de responsabilidades se delimitan las responsabilidades de los funcionarios públicos y se establecen facultades y procedimientos. El artículo

24 Zárate Julio, México a Través de los Siglos, Libro segundo p. 93.

168 señala: "La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad".

Las Cortes tenían como facultad el hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos. (art. 131 Vigésimaquinta). "Los secretarios del Despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey" (art. 226). "Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho, decretarán ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa" (art. 228). "Dado este decreto, quedará suspenso el secretario del Despacho; y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal, que la sustanciará y decidirá con arreglo a las leyes" (art. 229).

Los diputados gozaban de fuero y se establecía una especial protección al sesionamiento de las cortes. Art. 128: "Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas".

Por lo que toca a los consejeros de Estado, no podían ser removidos sin causa justificada ante el Tribunal Supremo de Justicia. (art. 240).

El Rey tenía facultades para suspender a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y a los vocales de las diputaciones. Art. 253: "Si al Rey llegaren quejas contra algún magistrado, y formado expediente, parecieren fundadas, podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para que juzgue con arreglo a las leyes". Art. 336: "Si alguna diputación abusare de sus facultades, podrá el Rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las Cortes de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda: durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes".

El Supremo Tribunal de Justicia tenía competencia para juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho; para conocer de todas las causas de separación y suspensión de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias; para conocer de las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este Tribunal; para conocer de todas las causas criminales que se promovieran contra los individuos de este Supremo Tribunal; para conocer de la residencia de todo empleado público que estuviera sujeto a ella por disposición de las leyes.

Las audiencias tenían competencia para conocer de las causas de suspensión y separación de los jueces inferiores de su territorio, en el modo que previnieran las leyes, dando cuenta al Rey. (art. 263).

Los jueces eran responsables por la mala aplicación de la ley y por los delitos que cometieran en el ejercicio de sus funciones. Art. 254: "Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren". Art. 255: "El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces, producen acción popular contra los que los cometen". Se establecía que en materia criminal, el proceso fuera formado con brevedad y sin vicios, a fin de que los delitos fueran prontamente castigados, señalándose al efecto, garantías tales como la prohibición de tener a los detenidos en calabozos subterráneos ni malsanos, etc., responsabilizándose a los jueces y alcaides del cumplimiento de dichas disposiciones ya que su omisión era considerada como delito, castigándose como reos de detención arbitraria. (arts. 286 al 299).

#### 2.4.- LA CONSTITUCION DE APATZINGAN

Las desavenencias entre los vocales de la Junta de Zitácuaro y los éxitos militares de Morelos, desplazaron hacia éste último la dirección del movimiento insurgente.

Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 e integrado por seis diputados que designó Morelos y por dos diputados de elección popular.

En la sesión inaugural se dió lectura a los 23 puntos, que con el nombre de Sentimientos de la Nación preparó Morelos para la Constitución. El Congreso preparó la Constitución que fué sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana. Sus autores según lo manifestado por Morelos en su proceso, fueron Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Berdusco y Argáandar.<sup>25</sup>

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituyó, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución, Morelos fué capturado y al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes.

En esta Constitución se establece la división de poderes en tres supremas autoridades: el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. El Supremo Gobierno estaría integrado por tres individuos, con igual autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, sorteando en su primera sesión el orden con que habrían de turnar.

El Supremo Congreso tenía la atribución de hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones. (art. 120).

Los diputados gozaban de un fuero limitado y se sujetaban al juicio de residencia. Art. 59: "los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además,

25 Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México, 1989, p. 29.

podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos".

El Supremo Gobierno tenía la atribución de suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombráse, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. También podía suspender a los empleados nombrados por el Congreso, cuando hubiera contra ellos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declarase si había lugar o no a la formación de causa. (art. 164).

Los individuos del gobierno gozaban de fuero y solo podían ser acusados por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, así como por el arresto por más de cuarenta y ocho horas de cualquier ciudadano, sin haberlo remitido al tribunal competente. También estaban sujetos al juicio de residencia. Art. 150: "Los individuos del Gobierno se sujetarán, asimismo, al juicio de la residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59 y por la infracción al artículo 166".

Los Secretarios eran tres, uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero de Gobierno. Estos eran responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autorizáran contra el tenor de la Constitución o contra las leyes. Para hacer efectiva esta responsabilidad, el Congreso debía decretar, con noticia justificada de la transgresión, que había lugar a la formación de causa. Dado este decreto, quedaba en suspenso el secretario, y el Congreso remitiría todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formaría la causa, la sustanciaría y sentenciaría conforme a las leyes. (arts. 145, 146 y 147).

El Supremo Tribunal de Justicia era competente para conocer en las causas para cuya formación debía preceder la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno: en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las del

intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecían al tribunal de Residencia.

Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia quedaban sujetos al juicio de residencia, y los demás, como se ha dicho de los secretarios del Supremo Gobierno, pero los individuos del mismo Tribunal solamente se sujetaban al juicio de residencia, y en el tiempo de su comisión, por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos. (art. 194).

Se establecía un Tribunal de Residencia con facultades para conocer privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia. Se establecía un término perentorio de un mes para admitir las acusaciones contra los funcionarios. Los juicios de residencia debían concluirse dentro de tres meses; y no concluyéndose en este término, se darían por absueltos los acusados, con excepción de las causas que admitieran recurso de suplicación. También tenía facultades para conocer en las causas que se promovieran contra los individuos de las supremas corporaciones por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, así como también por el arresto por más de cuarenta y ocho horas sin haber turnado al detenido al tribunal competente. (arts. 224 a 227).

## CAPITULO TERCERO

### EL MEXICO INDEPENDIENTE

En 1820 habían decaído, hasta casi extinguirse, las actividades bélicas de los insurgentes. Muertos o amnistiados los principales jefes, sólo Guerrero y Asencio mantenían la rebelión hacia el sur del país. Fué entonces cuando se produjo súbitamente la independendencia.<sup>1</sup>

Conjugar las diversas orientaciones hacia el fin común de la independendencia armonizando las pretensiones de todos, tal fué el designio de Iturbide. Iturbide se dirigió a Guerrero, a los jefes realistas, a los obispos, al Virrey, a las Cortes y al Rey, presentando su plan de acuerdo con los intereses de cada destinatario. El 1 y 2 de marzo de 1821 se juró el Plan de Iguala y el 24 de agosto del mismo año, celebró con D. Juan O'Donohú los Tratados de Córdoba. Finalmente el 28 de septiembre de dicho año se firmó el Acta de la Independencia Mexicana por los miembros de la Junta Porvisional Gubernativa.

Este siglo, de cambios trascendentales en nuestro país, reviste una especial importancia ya que además de surgir a la vida independiente, México se halla en constantes luchas internas que favorecen la pérdida de aproximadamente la mitad de nuestro territorio y que retrasan el desarrollo de la nación en su conjunto. Este conflicto entre federalistas y centralistas y posteriormente entre liberales y conservadores, marca sin duda, una de las características más sobresalientes del siglo XIX y no es sino hasta el fin de siglo, durante el Porfiriato que se establece la paz social, que permite se inicie el camino hacia el desarrollo del país.

1 Tena Ramírez Felipe, Op. Cit. pag. 107.

### 3.1.- LA CONSTITUCION DE 1824

"El primero de abril de 1824 comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados-Unidos Mexicanos, que con modificaciones fué aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año de 24 con el título de Constitución de los Estados-Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados-Unidos Mexicanos. Esta constitución estuvo en vigor hasta 1835".<sup>2</sup>

Con esta Constitución la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal. El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El poder ejecutivo se deposita en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El poder judicial reside en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.

El artículo 38 establece "Cualquiera de las dos cámaras podra conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

I. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, ó la forma establecida de gobierno, y por cohecho ó soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente á impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, ó á que estos se presenten á servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, ó á impedir á las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

2 Ibidem, pag. 153.

III. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, ú órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias á la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias á la misma constitución y leyes.<sup>3</sup>

La cámara de diputados hacía exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros fueran acusados por actos en que hubieren intervenido el senado o el consejo de gobierno, (órgano integrado por la mitad de los senadores para el tiempo de receso del congreso general), en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara serviría de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino (art. 39).

Una vez erigida en gran jurado la cámara ante la que se hubiera presentado la acusación, se requería se declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, en cuyo caso quedaría el acusado suspendido de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente (art. 40).

Los senadores y diputados gozaban de fuero desde el día de su elección hasta dos meses después de haber concluido su encargo. Los senadores debían ser acusados ante la cámara de diputados y los diputados ante la cámara de senadores. La cámara respectiva, erigida en gran jurado debía declarar por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, si había lugar o no a la formación de causa, quedando el acusado suspendido de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente (arts. 43 y 44).

El presidente gozaba de fuero durante el tiempo de su encargo y el año siguiente a la conclusión de su encargo y únicamente podía ser acusado ante alguna de las cámaras por los delitos de que habla el artículo 38, y además por cualesquiera otros, con tal que hubieren sido cometidos durante el tiempo

3 Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, Régimen Constitucional 1824, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1988. Pags. 44 y 45.

de su encargo. Pasado este año, no podía ser acusado de dichos delitos (art. 108).

La competencia del presidente en materia de responsabilidades consistía en la atribución de "suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo." (art. 110 fr.XX).

La Corte Suprema de Justicia tenía las siguientes atribuciones en materia de responsabilidades:

Art. 137 fr. V. Conocer:

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

Segundo. De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.

Tercero. 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.

Cuarto. De las de los secretarios del despacho, según los artículos 38 y 40.

Quinto. De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.

Sexto. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; 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 generales, según se prevenga por la ley.

Para juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, la cámara de diputados debía elegir, votando por Estados, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, veinticuatro individuos, que no fueran del Congreso general, y que tuvieran las cualidades que los ministros de dicha Corte

Suprema. De éstos se sacaría por suerte un fiscal, y un número de jueces igual a aquél de que conste la primera Sala de la Corte, y cuando fuere necesario, procedería la misma cámara, y en sus recesos el consejo de gobierno, a sacar del mismo modo los jueces de las otras salas (art. 139).

### 3.2.- LEGISLACION CENTRALISTA

#### 3.2.1.- LAS LEYES CONSTITUCIONALES

Habiendo obtenido mayoría en el Congreso Federal que se reunió en 1835, los conservadores presentaron un proyecto de bases constitucionales con el objeto de reformar la Constitución de 1824. Dicho proyecto fué aprobado el 2 de octubre del mismo año, y se convirtió en la ley constitutiva el 23 del mismo mes, que con el nombre de Bases para la nueva Constitución dió fin al sistema federal.<sup>4</sup>

Con graves problemas internos y la guerra de Texas en el norte, el congreso decidió que su objeto era limitarse a elaborar la nueva Constitución y como fruto de esa labor expidió la primera Constitución centralista compuesta de siete Leyes Constitucionales. En esta Constitución se instituyó el "Supremo Poder Conservador", que tenía como función el ser el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones, según lo establecía el artículo 4 de las Bases Constitucionales.

La Ley Segunda se refería a la "Organización de un Supremo Poder Conservador" y en su artículo 12 fracción XII establecía como atribución de este supremo poder la de: "Nombrar el día 1 de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la Marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas."

4 Tena Ramírez Felipe, Op. Cit. pag. 202.

En su artículo 17 se señalaba que "Este supremo poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones." Posteriormente el artículo 18 agregaba: "Si alguno de ellos cometiere algún delito, la acusación se hará ante el congreso general, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificará si ha lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguirá ésta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados."

La Tercera Ley se ocupaba del "Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes". Esta en su artículo 47 establecía el fuero para el presidente y demás funcionarios: "En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado." Su artículo 48 se refería a los delitos oficiales del presidente y demás funcionarios: "En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, por infracción del artículo 3, parte quinta de la segunda Ley Constitucional, (relativo a omisión de la elección de los miembros del Supremo Poder Conservador), del 3 de la cuarta, (relativo a nulidad de elecciones para el Poder Ejecutivo en caso de que se realizaran en día diverso de que se señala), y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, (relativo a restricciones de los gobernadores y juntas departamentales para imponer contribuciones ni destinarlas a otros objetos, para adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada y no poder utilizar facultades diversas de las que les señala la ley), la cámara de diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del

proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes."

Su artículo 49 agrega que en los delitos comunes hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. En caso de ser acusado el Presidente de la República, se requería la confirmación de la otra Cámara. El efecto de la declaración afirmativa consistía en suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano. (art. 50)

La Cuarta Ley trataba de la Organización del Supremo Poder Ejecutivo. Su artículo 15 relativo a las prerrogativas del Presidente de la República establecía en sus fracciones III, IV y V el fuero que protegía a la función del Presidente y que consistía en no poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge de Presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la tercera Ley Constitucional que ya vimos; no poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta y no poder ser procesado, sino previa declaración de ambas Cámaras prevenida en el artículo 49, párrafo último de la tercera Ley Constitucional.

En materia de responsabilidades el presidente gozaba de la atribución de "Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos y, en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo", contemplada por el artículo 17 fracción XXIII de la mencionada ley. El artículo 26 se refería a la responsabilidad de los consejeros y establecía que sólo serían responsables por los dictámenes que dieran contra ley expresa, singularmente si era constitucional, o por cohecho o soborno y dicha responsabilidad sólo se les podía exigir en el modo y términos prescritos por la tercera ley constitucional.

La Quinta Ley trataba del Poder Judicial de la República Mexicana y en su artículo 9 contemplaba que "Los individuos de la Suprema Corte de Justicia, no podrán ser juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales, sino del modo y por el tribunal establecido en la segunda y tercera ley constitucional." Las atribuciones de la Suprema Corte en materia de respon-

sabilidades se establecían en el artículo 12 de la citada ley y consistían en conocer de las causas criminales que se promovieran contra los miembros del supremo poder conservador, el Presidente de la República, diputados y senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos; conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos y de las causas criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República, así como de las causas criminales que debieran de formarse contra los subalternos inmediatos de la Corte Suprema, por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos. (fracciones I, II, III, IV, VII, VIII y X)

Conforme a lo dispuesto por el artículo 22 fracción II, los tribunales superiores de los departamentos tenían como atribución el "Conocer en primera y segunda instancia de las causas criminales comunes, de las de responsabilidad y de los negocios civiles en que fueren demandados los jueces inferiores de su territorio. En las mismas instancias, de las que deban formarse contra los subalternos y dependientes inmediatos del tribunal, por faltas, abusos o excesos cometidos en el servicio de sus destinos;". Por otra parte los artículos 36, 37 y 38 establecían que toda prevaricación, por cohecho, soborno o baratería, producía acción popular contra los magistrados y jueces que la cometieren, asimismo toda falta de observancia en los trámites esenciales que arreglan un proceso, hacía también personalmente responsables a los jueces.

Por último el artículo 6 de la Séptima Ley Constitucional disponía que "Todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por las infracciones que cometa o no impida."

### 3.2.2.- LAS BASES ORGANICAS

Siete años después de promulgadas las "Siete Leyes", la situación que imperaba en el país no era de mejoría; habíanse firmado tratados de paz con España y Francia, pero continuaba el problema de Texas agravado por la rebelión de Yucatán y otras luchas internas menores, además de otros descontentos. Antonio López de Santa Anna había vuelto al poder y Nicolás

Bravo fungía como Presidente sustituto y el 23 de diciembre de 1842 hizo el nombramiento de los ochenta individuos que debían formar la junta de personas notables por sus virtudes y patriotismo, encargada de expedir las bases orgánicas de la nueva revolución: la junta se denominó Nacional Legislativa.

Estas bases fueron publicadas el día 14 de junio de 1843 por bando nacional y como forma de gobierno se adoptaba la de República representativa popular y el territorio se dividía en departamentos.

En relación a nuestra materia de estudio, su artículo 74 establecía que los diputados y senadores no podían ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes. Cada una de las Cámaras conocía de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si había o no lugar a la formación de causa. (Art. 76)

Con respecto a los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y Gobernadores de Departamento, el artículo 77 establecía que para el efecto de la declaración de formación de causa, cualquiera de las dos Cámaras podía conocer en calidad de gran jurado.

El Presidente de la República tenía como prerrogativas el no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en las bases. Tampoco podía ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones. Para el caso anterior, se requería que las dos Cámaras reunidas formaran jurado e igualmente para los casos de acusaciones por delitos oficiales contra todo el ministerio o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la marcial. A diferencia del Presidente Propietario, el Presidente Interino gozaba de fuero únicamente dos meses después del término de su encargo.(arts. 78, 90 y 92)

Los ministros eran responsables de los actos del Presidente contra la Constitución y las leyes que autorizaran con sus firmas. Asimismo eran responsables de las resoluciones que tomaran en junta de ministros, los que las acordaren y los que las autorizaran.(arts. 100 y 102)

Los consejeros de gobierno eran responsables de los dictámenes que dieran contra la Constitución y las leyes.(art. 109)

La Corte Suprema de Justicia tenía entre sus facultades la de conocer en todas las instancias de las causas criminales y civiles promovidas contra los funcionarios públicos a quienes el Congreso o las Cámaras declararan con lugar a la formación de causa. También debía conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos y de las causas criminales que debieran formarse contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte de Justicia por faltas, excesos, o abusos cometidos en el servicio de sus destinos.(art. 118 fracs. I, VIII y IX)

Para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, se establecía un tribunal compuesto de 12 diputados, los cuales debían renovarse cada dos años. Cualquier falta de observancia en los trámites esenciales de un proceso producía la responsabilidad del juez.

### 3.3.- RESTAURACION DEL FEDERALISMO

El año de 1847 iniciaba con serios problemas para el país; los Norteamericanos invadían la República y avanzaban hacia el centro. En Tabasco se gesta una insurrección desconociendo al gobierno de la Federación, so pretexto de que no se le ayudaba a defender la integridad de su territorio contra la invasión de los americanos. Yucatán se declaraba neutral en la lucha que la Nación sostenía contra los Estados Unidos.<sup>5</sup>

Santa Anna regresa al poder, pero esta vez se manifiesta liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía.

5 Arias Juan de Dios, México a Través de los Siglos, Tomo XIII, pag. 49.

### 3.3.1.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS

En este contexto es que aquel Congreso que era constituyente y ordinario discutía el camino a seguir. Finalmente el 15 de febrero 38 diputados propusieron que la Constitución de 1824 rigiera mientras no se reformara. Posteriormente el 5 de abril se elaboró un dictamen que proponía que se declarara como única Constitución legítima del país la del 24, "mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso".

Posteriormente, el 21 de mayo del mismo año se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas mediante la cual se pretendía mejorar la de 24 incluyendo los puntos de mejora que demandaban la seguridad y progreso de las instituciones. En esta acta se incluían algunos preceptos normativos en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos; así tenemos que en su artículo 12 se establecía que "Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, á simple mayoría de votos, si ha ó no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, á quienes la Constitución ó las leyes conceden este fuero."

El artículo 13 señalaba: "Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo que prevenga la ley."

El Presidente era responsable de los delitos comunes que cometiera durante el ejercicio de su encargo; y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistieran no estuviere autorizado por la firma del secretario responsable (art. 16).

Por último se establecía que los Secretarios del Despacho respondían de todas las infracciones de ley que cometieran ya fuera de comisión o de omisión (art. 17).

### 3.3.2.- BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA

El 5 de enero de 1853 renunció el Presidente Arista. La vacante la cubrió el Presidente de la Suprema Corte, Don Juan B. Ceballos, quien disolvió al Congreso cuando éste pretendió enjuiciarlo por haberle propuesto que se convirtiera en convocante de un constituyente extraordinario. Al mes renunció Ceballos y en su lugar fué designado el General Lombardini el 7 de febrero. Finalmente Santa Anna regresa al poder, ahora como conservador. Don Lucas Alamán trató de organizar la dictadura y para ello elaboró las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, el 22 de abril de 1853.

Este documento constaba de tres secciones muy reducidas y que trataban respectivamente del Gobierno Supremo, del Consejo de Estado y la tercera del Gobierno Interior. Por lo concreto del mismo y por su carácter provisional no contiene disposiciones en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos.

### 3.3.3.- ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA

El primero de marzo de 1854 se promulgó el Plan de Ayutla que tenía como principales objetivos el cesar del ejercicio del poder público a Don Antonio Lopez de Santa Anna y "convocar a un congreso extraordinario, el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular..."<sup>6</sup>

La revolución iniciada con este plan llegó a su culminación el 9 de agosto de 1855 cuando Santa Anna abandonó el poder, quedando al mando de la República el 11 de diciembre de 1855, Don Ignacio Comonfort y el 15 de mayo de 1856 expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Este estatuto fué un anticipo de la Constitución que el Presidente

6 Tena Ramírez Felipe, Op. Cit. pag. 493.

Comonfort había ofrecido, juntamente con una ley de garantías individuales, en el programa administrativo de 22 de diciembre de 55, que publicó a raíz de haber ocupado la presidencia y estuvo en teórica vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

En materia de responsabilidades fue extenso en relación con su fugaz vigencia. Así tenemos que en la sección quinta relativa a las garantías individuales e incluido dentro de las de seguridad, en su artículo 48 se establecía que "la detención que excede los términos legales, es arbitraria y hace responsable a la autoridad que la comete y a la judicial que la deja sin castigo. El funcionario que por tercera vez sea condenado por detención arbitraria, además de la pena que las leyes establecieren, sufrirá la de quedar inhábil para todo empleo público. En esta misma parte de garantías de seguridad en su artículo 61 regla quinta se señalaba que "Todo cohecho o soborno produce acción popular".

Se estableció la protección a las Garantías Individuales estableciéndose que "cualquier atentado contra estas garantías por parte de los funcionarios del Poder Ejecutivo o Judicial, es caso de responsabilidad, produce acción popular y debe castigarse de oficio. Al efecto, en todo proceso o expediente en que se advierta alguna infracción, se deberá mandar sacar copia de lo conducente y remitirse a la autoridad competente, para que ésta proceda a exigir la responsabilidad del que aparezca culpado; en estas causas no habrá lugar a sobreseimiento".(art. 78) Con respecto a esta protección, el Supremo Gobierno se reservaba el derecho de pedir copias de los procesos terminados, para el sólo efecto de la responsabilidad. (art. 79)

Las prerrogativas del Presidente se establecían en el artículo 85 y consistían en no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. Tampoco podía ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

Los ministros eran responsables de los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas contra el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, ante la Suprema Corte de Justicia, previa declaración de haber lugar a formación de causa, hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos. Asimismo, eran responsables de las resoluciones que tomaran en Junta de

Ministros, los que las hubiesen acordado, y en todo caso lo era el ministro que las autorizara.(arts. 92 y 94)

El Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia conocía de las causas que se promovieran contra el Presidente; de las de los gobernadores de los Estados, por sus delitos oficiales; y de las de la responsabilidad de los Secretarios del Despacho.(art. 98)

Los gobernadores de los Estados tenían como atribución el "suspender de sus empleos y privar aun de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses, a los empleados de Gobierno y Hacienda del Estado, infractores de sus órdenes, o removerlos, previa información sumaria y gubernativa, en que serán oídos, dando en ambos casos cuenta inmediatamente al Supremo Gobierno. Si creyeren que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, les entregarán con los datos correspondientes al juez respectivo." (art. 115 fr. XIX)

Por lo que se refiere a sus propias responsabilidades, los gobernadores y jefes políticos respondían por sus delitos oficiales y eran responsables de sus actos ante el Gobierno General. (arts. 123 y 124)

### 3.4.- CONSTITUCION DE 1857

La convocatoria para el Congreso Constituyente fué expedida por Don Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855. Modificada posteriormente la convocatoria por decreto de Comonfort en el punto relativo a la sede del Congreso, éste se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones.<sup>7</sup>

Esta Constitución dada el 5 de febrero de 1857, implanta el liberalismo e individualismo como regímenes de relaciones entre el Estado y sus miembros.

7 Ibidem, pag. 595.

derivado esto de la declaración de los Derechos del Hombre de 1789, dada en Francia.

El sistema de gobierno que adopta es el de república representativa, democrática, federal. El Supremo Poder de la Federación se dividió para su ejercicio en Legislativo Unicameral, Ejecutivo y Judicial.

En su Título IV, esta Constitución trata de la responsabilidad de los funcionarios públicos. Se reponsabilizaba a los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese encargo. El Presidente de la República también lo era, pero durante el tiempo de su encargo solo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. (art. 103)

Para el caso de delitos comunes, el Congreso erigido en Gran Jurado debía declarar, a mayoría absoluta de votos, si había lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo no había lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado quedaba por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. (art. 104)

Si se trataba de delitos oficiales debían conocer, el Congreso como Jurado de Acusación, y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia. El Jurado de Acusación tenía por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaba en el ejercicio de su encargo. Si era condenatoria, quedaba inmediatamente separado de su encargo y era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedería a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designase. (art. 105)

Existía la prohibición expresa para la concesión de indultos a los reos sentenciados por delitos oficiales. (art. 106)

Por último se establecía como prescripción para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales un año a partir del término en el ejercicio del

encargo y se señalaba que en las demandas del orden civil no había fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público. (arts. 107 y 108)

### 3.5.- EL ESTATUTO DEL IMPERIO

Cuando Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México, el 10 de abril de 1864, manifestó a la comisión que se la ofrecía, entre otras cosas, lo siguiente: "Acepto el poder constituyente con que ha querido investirme la nación, cuyo órgano sois vosotros, pero sólo lo conservaré el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones sabiamente liberales. Así que, como os lo anuncié en mi discurso del 3 de octubre, me apresuraré a colocar la monarquía bajo la autoridad de leyes constitucionales, tan luego como la pacificación del país se haya conseguido completamente".

Maximiliano expidió un año después, el 10 de abril de 1865, el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", reflejo del proyecto de Constitución que desde Miramar habían elaborado el archiduque y los emigrados mexicanos. El Estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica. Además de que no instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador.<sup>8</sup>

Se establecía como forma de gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, la monarquía moderada, hereditaria con un príncipe católico.

En cuestión de responsabilidades de los funcionarios públicos, se establecía un Tribunal especial de cuentas con jurisdicción en todo el Imperio y tenía como atribuciones el resolver todo lo relativo a las cuentas, consignando a los culpables al juez competente; podía apremiar a los funcionarios a la

8 Ibidem, pags. 668 y 669.

presentación de las cuentas y la vigilancia de la exacta observancia del presupuesto. (arts. 7, 20 y 21)

En su artículo 12 se hacía responsables a los Ministros ante la ley y en la forma que ella determinaba, por sus delitos comunes y oficiales.

Para precaver y enmendar los abusos que pudieran cometer los funcionarios públicos en los departamentos, e investigar la marcha del orden administrativo, se institufan temporalmente, comisarios imperiales, los cuales ejercfan facultades especiales, que en cada caso, les daba el Emperador en sus instrucciones. (art. 23)

Se institufan también visitadores que podían ser generales o especiales, con atribuciones para recorrer los departamentos, visitando la ciudad, tribunal u oficina que se les señalara, para informar sobre los puntos que les demarcaran sus instrucciones, o para enmendar el determinado yerro o abuso cometido, cuyo conocimiento y examen les era encomendado. Al igual que los comisarios imperiales, los visitadores podían ejercer las facultades que les comunicara el Emperador en sus títulos. (art. 23)

### 3.6.- RESTABLECIMIENTO DE LA REPUBLICA

El 19 de junio de 1867, en el Cerro de las Campanas, fueron fusilados Maximiliano de Habsburgo y los Generales Miguel Miramón y Tomás Mejía, poniéndose con esto, fin al drama del Imperio en México.

Posteriormente el 21 del mismo, las tropas republicanas ocuparon la ciudad de México y finalmente el 15 de julio de 1867 hizo su entrada el Presidente Juárez a la misma.

### 3.6.1.- LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION

"Esta ley, la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema, producto de la ejemplar gestión del presidente Benito Juárez, ha sido de gran valor, aún cuando no abarcó los múltiples problemas derivados de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partidos, y con la sociedad en general. Su expedición obedeció a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857."<sup>9</sup>

En su artículo primero definía los delitos oficiales señalando que "Son delitos oficiales en los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal y a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad." Como penas a quien incurriese en este delito se contemplaban la destitución del encargo en cuyo desempeño se hubiese cometido y la inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación, por un tiempo no menor de cinco ni mayor de diez años. (art. 4)

Como sujetos de esta ley se consideraba a los funcionarios que enumeraba el artículo 103 de la Constitución Federal; y el tiempo en que se les podía exigir la responsabilidad oficial se establecía que era el mismo que expresaban el citado artículo y el 107 del mismo ordenamiento, los cuales ya mencionamos que eran diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho y el tiempo para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales de un año a partir del término en el ejercicio del encargo. (art. 7)

9 Cárdenas Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Porrúa, México, 1982, pag. 36.

Se definía la falta oficial como la infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia y como sanciones se contemplaban la suspensión respecto del encargo en cuyo desempeño hubiese sido cometida, la privación consiguiente de los emolumentos anexos a tal encargo y la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquiera otro encargo o empleo de la Federación; todo por un tiempo no menor de uno ni mayor de cinco años. (arts. 2 y 5)

La omisión en el desempeño de las funciones oficiales, se castigaba con la suspensión, tanto del encargo como de su remuneración; y con la inhabilitación de seis meses a un año. (art. 6)

Declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios por delitos, faltas u omisiones en que hubieren incurrido desempeñando sus respectivos encargos, quedaba expedito el derecho de la nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubiesen contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión. (art. 8)

Se señalaba que siempre que se ligara un delito común con un delito, falta u omisión oficial, después de sentenciado el reo por la responsabilidad oficial, debía ser puesto a disposición del juez competente, para ser juzgado y se le aplicara la pena correspondiente al delito común. En este caso, la sección del gran jurado debía terminar su dictamen con dos proposiciones: una relativa a los delitos oficiales, pidiendo la declaración de si era culpable o no el acusado, y la otra correspondiente a los delitos comunes, consultando si había o no lugar a proceder. (arts. 9 y 10)

Por último se establecía que los delitos, faltas u omisiones oficiales, producían acción popular. (art. 11)

### 3.6.2.- CODIGO PENAL DE 1872

Este código, también expedido durante el gobierno del Presidente Juárez, fué el primero que se expidió en el país. En él se distingue entre los delitos comunes y los oficiales.

En su Título Décimo denominado Atentados contra las Garantías Individuales, se mencionaban algunos delitos que sólo podían ser cometidos por funcionarios públicos.

Posteriormente en el Título Undécimo denominado Delitos de los Funcionarios Públicos en el Ejercicio de sus Funciones, se tipificaban los delitos que únicamente podían ser cometidos por funcionarios públicos. Estos delitos eran los siguientes: Anticipación o prolongación de funciones públicas. Ejercicio de las que no competen a un funcionario. Abandono de comisión, cargo o empleo (arts. 993 a 998); Abuso de autoridad (arts. 999 a 1010); Coalición de funcionarios (arts. 1011 a 1013); Cohecho (arts. 1014 a 1025); Peculado y Concusión (arts. 1026 a 1034); Delitos cometidos en materia penal y civil (arts. 1035 a 1058); y por último se trataba "Sobre algunos delitos de los altos funcionarios de la Federación", en este capítulo se mencionaba que "Todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptada por la Nación, o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquiera otra infracción de la Constitución y leyes federales que en el desempeño de su encargo cometan, así como las omisiones en que incurran los altos funcionarios de que habla el artículo 103 de la Constitución, se castigarán con las penas que se señala la ley orgánica de 3 de noviembre de 1870." (art. 1059) Asimismo se establecía que "Cualquiera otro delito de dichos funcionarios, que no sea de los enumerados en el artículo anterior, se castigará con arreglo a las prevenciones de este Código." (art. 1060)

### 3.6.3.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1874

La Constitución de 1857, durante el tiempo de su vigencia, sufrió de adiciones y reformas, las cuales se fueron dando en distintos años y con distintos objetivos. En materia de responsabilidades se dieron reformas constitucionales también. La primera de ellas se dió el 13 de noviembre de 1874. Mediante ésta se vuelve al sistema del Poder Legislativo bicameral, integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, y a fin de adecuar las facultades del Congreso general a la nueva realidad, se reformaron las fracciones V del apartado A y VII del apartado B del artículo 72 quedando

como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de "Erigirse en jurado de acusación para los altos funcionarios de que habla el artículo 103 de la Constitución." Y como facultad exclusiva del Senado la de "Erigirse en jurado de sentencia, conforme al artículo 105 de la Constitución."

Se reformó el artículo 103 agregando a los Senadores como sujetos de responsabilidad y un párrafo completo que me permito transcribir "No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el art. 104 de la Constitución."

También se reformaron los artículos 104 y 105, quedando la Cámara de representantes con la facultad de erigirse en Gran Jurado para la declaración de procedencia (art. 104), atribución que en el artículo original se otorgaba al Congreso. Y en el artículo 105 se le suprimió a la Suprema Corte de Justicia la atribución de erigirse como Jurado de Sentencia, pasando esta atribución al Senado.

### 3.7.- EL PORFIRIATO

El 10 de enero de 1876, Porfirio Díaz lanzó el Plan de Tuxtepec e inició la revuelta desde el norte del país. Con la batalla de Teacoac, la rebelión triunfa finalmente. El Presidente Lerdo se embarca hacia el destierro y Porfirio Díaz toma para sí la presidencia de la República.

Los objetivos del régimen fueron el progreso material, la paz y el orden.

Al finalizar el régimen se había contribuido decisivamente a la integración material y a la consolidación nacional del país; se logró la integración física del país gracias a la red ferroviaria, los ferrocarriles crecían a un ritmo anual del 12%. Los telégrafos y la red postal se vieron grandemente impulsados.

La producción de alimentos crecía al doble que el crecimiento de la población. La industria crecía al 6.4% anual. La minería avanzaba a un ritmo de 7.65% anual.

Mientras el mundo aumentaba sus exportaciones, como sus importaciones, a un ritmo anual del 3.6%, México lo hacía al 6.1% y 4.7% respectivamente. La diversificación de las exportaciones fué notable. El desempeño financiero era sobresaliente, el problema estribaba en su limitada orientación social.<sup>10</sup>

### 3.7.1.-LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION FEDERAL

De fecha 29 de mayo de 1896 y publicada en el Diario Oficial el 17 de junio del mismo año, durante el régimen del General Porfirio Díaz, se expidió la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal.

Esta ley vino a complementar la legislación vigente en materia de responsabilidades, ya que no derogó la ley que había de 1870, quedando vigentes las dos leyes.

En su capítulo I denominado de la "Responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios federales" se establecen como sujetos de la ley a los Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, responsabilizándolos de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos, y por los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de los mismos. (art. 1)

Se mencionaba que el Presidente de la República también era responsable; pero durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por los delitos

<sup>10</sup> Krauze Enrique, *Biografía del Poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987. Tomo I, pags. 103 a 114.

de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. (art. 2)

Los Gobernadores de los Estados, como agentes de la Federación, eran responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales. (art. 3)

En sus artículos 6 y 7 se establecía que los Diputados y los Senadores propietarios, el Presidente de la República, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Gobernadores de los Estados, desde el día de su elección, y los Diputados y Senadores suplentes, desde el día en que fueran llamados al seno de sus respectivas Cámaras, gozaban de fuero constitucional. También se establecía que estos funcionarios no gozaban de fuero constitucional, por los delitos comunes, delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran durante el desempeño de y con motivo de algún empleo, cargo público o comisión que hubieran aceptado en el período en que se disfruta de aquel fuero, a no ser que al propio tiempo estuviesen ejerciendo sus funciones propias. En el artículo 9 se agregaba que en las demandas del orden civil no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

En su capítulo II se trataba lo relativo a las secciones instructoras. Estas se componían de 4 individuos de cada una de las Cámaras, elegidos por suerte de un grupo de 26 individuos; 16 de la Cámara de Diputados y 10 del Senado. Se expresaba que el cargo de miembro de las secciones instructoras del Gran Jurado era preferible a cualquiera otra comisión para la que fueren electos en su respectiva Cámara. (arts. 10 a 13)

El capítulo III señalaba el procedimiento en los casos de delito del orden común. El procedimiento podía iniciar por acusación o denuncia, en su caso, de particulares, o porque el interesado solicitara la declaración de inmunidad, por seguirse causa ante juez incompetente, o porque una autoridad cualquiera diera noticia de estar instruyendo averiguación que afectara a algún alto funcionario. Dada cuenta a la Cámara de Diputados, el Presidente de ella debía mandar pasar los documentos a la sección instructora que correspondiera para que en un lapso de quince días rindiera su dictamen. Si la sección consideraba que requería de más tiempo, debía hacerlo saber a la Cámara para que ésta se lo concediera.

El dictamen de la sección instructora debía manifestar si el hecho que al alto funcionario se le atribuía estaba o no calificado por las leyes como delito;

si la existencia de éste estaba justificada; si existían presunciones o datos suficientes a juicio de la sección, para creer racionalmente que el funcionario acusado podía ser el autor del hecho criminoso; y por último, si por razón de la época en que el delito se había cometido y de las funciones públicas del inculpado, gozaba o no de fuero constitucional, debiendo terminar proponiendo que había o no lugar a proceder contra el inculpado por el delito del que se le acusaba. (arts. 16, 18 y 19)

Las secciones instructoras tenían la facultad de hacer comparecer al acusador y al acusado para examinarlos y la de practicar las diligencias que estimasen conducentes para obtener la comprobación de las circunstancias del hecho en cuestión. (art. 17)

Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara de Diputados anunciaba que ésta debía erigirse en Gran Jurado para declarar, previa audiencia del acusador y el acusado y la votación por mayoría absoluta, si había lugar a proceder contra el acusado. En caso afirmativo, el funcionario quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. En caso negativo, no había lugar a procedimiento ulterior. (arts. 22, 23, y 24)

Los procedimientos del Jurado de acusación se contemplaban en su capítulo IV. En los casos de acusación por responsabilidad oficial, luego que la Cámara de Diputados tuviera noticia de ella, mandaba pasar los documentos respectivos a la sección instructora que correspondiera. La sección contaba con un mes para instruir el proceso, practicando cuantas diligencias fuesen necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y sujetándose en lo conducente, a las reglas establecidas para la instrucción, en el Código vigente de Procedimientos Penales del Distrito Federal. El acusado tenía derecho a nombrar uno o dos defensores y en caso que se negara a hacer dicho nombramiento, se le nombraba un defensor de oficio. Una vez que se le informaba al procesado quién era el acusador y el motivo del procedimiento se abría un término prudente para recibir las pruebas que el acusador y el acusado promovieran, y también las que la sección juzgara necesarias y oportunas. (arts. 26, 27 y 28)

Luego que a juicio de la sección instructora, el proceso estuviere completo, lo ponía a la vista, por tres días para el acusador, si lo hubiere y otros tantos para el acusado y sus defensores, a fin de que en la Secretaría de la Cámara,

tomaran los datos que necesitaran para preparar sus alegatos de acusación y de defensa, que presentarían dentro de los seis días siguientes. (art. 20)

Posteriormente la sección emitía su dictamen señalando si el acusado era o no culpable y si era culpable, tomándose en cuenta las circunstancias exculpantes, atenuantes o agravantes, según el caso, y haciéndose una conclusión separada sobre las mismas. (arts. 30 y 31)

Si se presentaba concurrencia entre un delito oficial y un delito común, el dictamen debía tener dos proposiciones: una que correspondiera al delito oficial proponiendo que era o no culpable el acusado; y la otra, referente al delito común, consultando si había o no lugar a proceder. (art. 32)

Una vez terminado el dictamen, la sección instructora lo entregaba a los Secretarios de la Cámara, y recibido, el Presidente anunciaba que ésta debía erigirse en Jurado de Acusación. La Cámara, luego de leer públicamente todo el proceso, y al fin el dictamen presentado, y previa audiencia del acusado y el acusador, procedía a votar, tanto en lo general como en lo particular, el dictamen propuesto. (arts. 33, 34 y 35)

Si la declaración de la Cámara era absolutoria, el funcionario absuelto continuaba en el desempeño de su encargo, si era condenatoria, quedaba separado inmediatamente de él, y se le ponía a disposición de la Cámara de Senadores, a quien se le remitía el veredicto del Jurado de acusación. (art. 36)

El procedimiento del Jurado de Sentencia era más simple que el de Acusación y se trataba en el capítulo V de la ley. Una vez recibido el veredicto, lo mandaban pasar por la sección instructora correspondiente. Esta emplazaba inmediatamente al acusador y al acusado, haciéndoles saber que dentro de tres días podían presentar sus alegatos escritos. Pasado el término, la sección instructora debía formular dictamen en vista de las apreciaciones y declaraciones hechas en el veredicto del jurado de acusación, proponiendo en aquél la pena que al funcionario delincuente correspondiera. (arts. 37 y 38)

Presentado el dictamen a la Secretaría de la Cámara, el Presidente anunciaba que el Senado debía erigirse en Jurado de Sentencia, citando para la celebración del Jurado al acusador y al acusado. Después de oír al acusador y al acusado se debía discutir y votar por mayoría absoluta, tanto en lo general

como en lo particular, el dictamen de la sección instructora. (arts. 38, 39, 40 y 41)

En caso de concurrencia de delito oficial con delito común, y que se hubiese hecho por la Cámara de Diputados la respectiva declaración de haber lugar a proceder, una vez sentenciado el reo por la responsabilidad oficial, era puesto a disposición del juez competente, para que se le juzgara por el delito común. (art. 42)

Los veredictos de los Jurados de acusación y de sentencia, eran irrevocables. A los que fuesen condenados por responsabilidades oficiales, no se les concedería la gracia de indulto.

El capítulo VI de la ley mencionaba las reglas generales y dentro de éstas tenemos que las secciones no podían conocer de más de una acusación consecutivamente. Los documentos que las secciones necesitaran para el ejercicio de sus atribuciones, los debían pedir a los tribunales, juzgados u oficinas públicas en copia certificada o en su caso en originales. (arts. 44 y 45)

Los miembros de las secciones podían excusarse de conocer, con expresión de causa, y tanto los acusados por delitos comunes, como los que lo fuesen por responsabilidad oficial, podían recusar una vez sin expresar la causa, a alguno de dichos miembros. Con expresión de ella tenían derecho de hacerlo cuantas veces fuere necesario. (art. 46)

En caso de que se presentara nueva acusación contra algún alto funcionario, estando ya procesado por otro delito, se procedería respecto de ella del mismo modo que estaba prevenido en la ley, observándose en su caso, las reglas de acumulación. (art. 55)

Se señalaban como ordenamientos de aplicación supletoria, en cuanto al procedimiento, al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, y en cuanto a la apreciación de los hechos y calificar sus circunstancias, así como para la aplicación de las penas, el Código Penal del Distrito Federal y a la Ley de 3 de noviembre de 1870. (art. 56)

Los miembros de las secciones instructoras eran responsables por las omisiones, faltas o delitos que cometieran en el desempeño de su cometido. (art. 57)

Los Diputados o Senadores que sostuvieren acusación o que aceptaran cargo de defensores, no podían votar en ninguno de los incidentes del proceso, ni al pronunciarse los respectivos veredictos. (art. 59)

En las discusiones y votaciones del Gran Jurado, Jurado de Acusación o Jurado de Sentencia, debían observarse las mismas reglas establecidas para la discusión y votación de las leyes; pero para aprobar o reprobar los dictámenes de las secciones instructoras, las votaciones serían precisamente nominales. (art. 61)

Finalmente se establecía que "Los veredictos y declaraciones aprobados por las Cámaras, en uso de las facultades que la Constitución les concede en sus arts. 104 y 105, se comunicarán a la Corporación a que el acusado pertenece, a no ser que ella fuere la misma Cámara que pronunció la declaratoria o el veredicto, y también al Ejecutivo, para que los mande publicar en el Diario Oficial de la Federación." <sup>11</sup>(art. 63) En los artículos subsiguientes se señalaban las fórmulas que debían observarse para la publicación de las declaraciones y veredictos.

Posteriormente el 6 de mayo de 1904 se reformó el artículo 103 de la Constitución para introducir como sujeto de responsabilidad oficial al Vicepresidente, quedando de la siguiente manera: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la Constitución y leyes federales. El Presidente y el Vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."<sup>12</sup>

11 Legislación Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Tomo 26, pag. 675.

12 Tena Ramírez Felipe, Op. Cit., pag. 716.

### 3.8.- LA CONSTITUCION DE 1917

En las postrimerías de la revolución y luego de largos debates, en la mañana del 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución en la Ciudad de Querétaro. Por la tarde rindieron la protesta de guardarla, primero los diputados y después el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo, Don Venustiano Carranza.

"Desde el decreto de septiembre de 16, que reformó el Plan de Guadalupe para convocar al Constituyente, se habló de reformar a la Constitución de 57 y no de expedir una distinta. "Proyecto de Constitución reformada" se llamó el del Primer Jefe y "reformas a la Constitución" fué la expresión que usó el Reglamento Interior del Congreso. Sin embargo, se había expedido de hecho una nueva Carta Magna; mas para quedar dentro de la competencia que su norma creativa había impuesto al órgano constituyente, el instrumento constitutivo se llamó, haciendo alusión al de 57, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1957". Caso singular era éste en nuestros fastos constitucionales. Ni se trataba de una acta de reformas, como la del 47, que abrogaba, modificaba o adicionaba la Constitución de 24 en las partes en que diferían ambos instrumentos; ni tampoco reemplazaba a la Constitución anterior que desaparecía, según lo hizo la de 57 con la de 24. La de 17 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 57, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo."<sup>13</sup>

La Constitución fué promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año.

Esta Constitución cambia el sistema de responsabilidad política de la de 57, quitándole a la Cámara de Diputados la facultad de juzgar sobre la culpabilidad del funcionario, fungiendo como Ministerio Público para la fase

<sup>13</sup> Ibidem, pag. 816.

de investigación de los hechos que puedan ser constitutivos de responsabilidad política, sistema que había sido ya adoptado con anterioridad en las Bases Constitucionales, en la Tercera Ley, en su artículo 48.

La Carta de 17 estableció como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados el conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común, así como declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111. (art. 74 fracciones V y VII)

El Senado tenía como facultad exclusiva la de erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios y al igual que la Cámara de Diputados, declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111. (art. 76 fracciones VII y IX)

El Presidente de la República quedó facultado para pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo 111. (art. 89 fr. XIX)

El artículo 94 en su último párrafo expresaba que "los Ministros de la Suprema Corte de Justicia podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, previo el juicio de responsabilidad correspondiente." Por otra parte el artículo 97 señalaba que los Magistrados de Circuito y los jueces de Distrito "sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente."

El Título Cuarto pasó a ser prácticamente el mismo que el de la del 57. En él se establece que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y

por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. (art. 108)

Se contempla que si el delito fuese común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial. (art. 109)

En su artículo 110 se menciona que no gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el art. 109.

El artículo 111 establece que de los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Para declarar al acusado culpable se requiere de la mayoría de las dos terceras partes del total de los miembros del Senado. Los efectos de la declaración son la privación del puesto y la inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determine la ley. Si el hecho tiene señalada otra pena en la ley, el acusado queda a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. Se menciona que las resoluciones del Gran Jurado y la declaración de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, debiendo dicha Cámara, en caso de declarar que hay lugar para acusar, nombrar una comisión de su seno para sostener la acusación ante el Senado.

Se expresa que el Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, y se establece que estos delitos serían juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Por último, dicho artículo facultaba al Presidente de la República para pedir, previa audiencia, ante la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, la destitución por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. Para que procediera se requería la mayoría absoluta de votos.

Se prohibió la concesión de la gracia de indulto a los sentenciados por responsabilidad. El tiempo para exigir la responsabilidad era durante el tiempo del encargo y hasta un año después y se estableció que en demandas del orden civil no había fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario. (arts. 112, 113 y 114)

### **3.8.1.-LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS**

"La Constitución Política que actualmente nos rige, expedida en el año de 1917, estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, y previno en su artículo 111, que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad, la Ley Reglamentaria respectiva, aclarando, en su artículo

16 transitorio, que el Congreso Constitucional, en el período ordinario de sus sesiones que empezaría el 1 de septiembre del propio año de 1917, debería expedir la indicada Ley de Responsabilidades.

No obstante estas prevenciones categóricas, y a pesar de que las leyes anteriores sobre la materia no podían ya aplicarse en su integridad, a partir de la expedición de la Constitución de 1917, por virtud de las nuevas modalidades que ésta introdujo, la Ley Reglamentaria de que se trata no ha sido dictada, no obstante de que han transcurrido, desde entonces, veinte años".<sup>14</sup>

En su Título Primero denominado "Disposiciones Generales", se establecía que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados. Se conceptuaba como altos funcionarios de la Federación al Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes del Departamento Autónomo y el Procurador General de la República. (arts. 1 y 2)

Se señalaba que el Presidente de la República sólo podría ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la Patria y delitos graves del orden común. Como término para la exigibilidad de la responsabilidad por delitos o faltas oficiales se contemplaba el tiempo del encargo y un año después. (arts. 3 y 4)

Por lo que hace a la reparación del daño, se expresaba que la imposición de sanciones por delitos o faltas oficiales, debía entenderse sin perjuicio de la reparación del daño, debiendo quedar expedito este derecho para que la Federación o los particulares, según fuera el caso, la hicieran efectiva o para exigir ante los tribunales competentes la misma. (art. 5)

Se concedía acción popular para denunciar los delitos y faltas oficiales y se señalaba que para proceder contra los altos funcionarios de la Federación

14 Exposición de Motivos. Ley de Responsabilidad de Funcionarios, Ferrera. México, 1947, pags. 5 y 6.

por delitos o faltas del orden común, era indispensable que el Gran Jurado declarara previamente que había lugar a proceder contra el acusado, mencionando que los "Diputados y Senadores Propietarios, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales, gozan de fuero constitucional desde el día de su elección y los Diputados y Senadores Suplentes disfrutaban de él durante el tiempo que substituyeran a su respectivo propietario." (arts. 8, 9 y 10)

El Título Segundo trataba de los "delitos y faltas oficiales". Se definían como delitos de los altos funcionarios de la federación:

I.El ataque a las instituciones democráticas;

II.El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;

III.El ataque a la libertad de sufragio;

IV.La usurpación de atribuciones;

V.La violación de garantías individuales;

VI.Cualquiera otra infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; y

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

Las sanciones por la comisión de delitos oficiales eran:

I.Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentra investido;

II.Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un término que no baje de cinco años ni exceda de diez;

III.Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores, por el término señalado en la fracción anterior.

El artículo 18 presentaba un catálogo de 72 fracciones conteniendo la descripción de los tipos de los delitos oficiales. Destacan entre éstos el aceptar un cargo público y tomar posesión de él sin reunir los requisitos

que establece la Constitución o las leyes respectivas; Coaligarse para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento o cualquiera otra disposición de carácter general o impedir su ejecución; abstenerse de ejercer acción penal cuando sea procedente, o promociones que legalmente sean procedentes, o de hacer la consignación que corresponda, o negar o retardar el tramite de cualquier asunto de su competencia; Volver nugatorio el derecho de petición; Ordenar que se prive a una persona de la vida, sin mediar juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; Tratar en el ejercicio de su encargo, con ofensa, desprecio o deshonestidad a las personas que asistan a su oficina; Obtener o pretender obtener, por sí o por medio de otro, dinero, valores u objetos en razón de su encargo o a título de impuesto, contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, servicios o cualquier otra cosa, a sabiendas de no ser debido, o bien por hacer algo justo o injusto, o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones; Tolerar la apertura o funcionamiento de planteles particulares en los que se imparta educación primaria, secundaria o normal, sin satisfacerse previamente los requisitos señalados por el artículo 3 Constitucional, u ordenar, sin causa justificada, la clausura de establecimientos educativos.

Las sanciones que se prevenían para quienes cometieran estos delitos consistían en multas y privación de la libertad, dependiendo del delito. (art.19)

Como faltas oficiales se consideraban las infracciones y omisiones cometidas por los funcionarios y empleados en el desempeño de sus funciones y que fuesen conceptuadas como delitos por la ley. Su sanción sería en la forma que determinasen las leyes y reglamentos respectivos. (art 21)

Se señalaba que en todo aquello que no pugnarán con las disposiciones de esta ley, serían aplicables las reglas consignadas en el Código Penal. (art. 22)

El Título Tercero trataba del procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados. La integración de las secciones instructoras era casi igual que en la ley de 96; se proponían dos grupos de 16 individuos de la Cámara de Diputados y de 10 individuos de la Cámara de Senadores. Por suerte se insaculaban cuatro individuos de cada uno de esos grupos para formar las Secciones Instructoras del Gran Jurado. Los individuos restantes cubrirían por suerte, las vacantes

que ocurriesen en la Sección Instructora de cada Cámara. (arts. 23, 24 y 25)

En los casos de delitos de orden común, se mantuvo el mismo procedimiento de la ley de 96; la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, después de hacer las diligencias necesarias, proponía un dictamen, el cual debía de ser discutido y votado, con previa audiencia del acusador y el acusado, y finalmente declaraba si había lugar o no a proceder contra el inculpado. En caso afirmativo se separaba de su encargo al acusado y se ponía a disposición de los tribunales comunes. En caso negativo, no había lugar a procedimiento ulterior, pero tal declaración no era obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado dejara de tener fuero. (arts. 26 a 35)

El procedimiento para el jurado de acusación se mantuvo prácticamente sin cambio con relación a la ley de 96, con la diferencia que en esta ley, el Jurado no declaraba la culpabilidad del acusado, sino que únicamente se limitaba a declarar si había lugar o no a proceder contra el inculpado. La denuncia se recibía en la Cámara de Diputados, se turnaba a la Sección Instructora, la cual contaba con un plazo de 1 mes para rendir su dictamen después de hacer las diligencias necesarias. Terminada la instrucción del proceso se ponía a vista del acusador y del acusado para que tomaran los datos necesarios para formular sus alegatos y a los seis días la Sección tenía que formular su dictamen. En caso de concurrencia de delito oficial con delito del orden común, las diligencias y el dictamen debían de referirse a los dos delitos. El dictamen se pasaba a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que dicha Cámara se erigiese en Jurado de Acusación, donde previa audiencia del acusador y acusado, se procedía a discutir y votar el dictamen propuesto por la Sección. Si la Cámara declaraba que no había lugar a proceder contra el funcionario acusado, éste continuaba en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, quedaba suspendido inmediatamente y se le ponía a disposición de la Cámara de Senadores a la que se remitía el veredicto del Jurado de Acusación. (arts. 36 a 47)

El procedimiento del Jurado de Sentencia se mantuvo también igual que en la ley de 96, con la distinción que en este ordenamiento el Senado no se limitaba a imponer la sanción, sino que debía de declarar si el acusado era o no culpable e imponer la sentencia respectiva, si había lugar. El Senado recibía el veredicto del Jurado de Acusación y emplazaba al acusador y al

acusado para que en 5 días presentaran sus alegatos. Pasado el término, la Sección Instructora formularía dictamen proponiendo la sanción, que en su concepto debía imponerse al funcionario, expresando los preceptos legales en que se fundara. Terminado el dictamen la Sección Instructora lo entregaba a la Secretaría de la Cámara de Senadores. El Presidente anunciaría que la Cámara debía erigirse en Jurado de Sentencia citando al acusador y al acusado. Después de dar lectura pública al proceso, al veredicto y al dictamen y previa audiencia del acusador y el acusado, el Senado discutiría y votaría el dictamen propuesto por la Sección, tanto en lo general como en lo particular. (arts. 48 a 51)

Cuando el mismo hecho tuviese señalada otra sanción en la ley, en caso de veredicto condenatorio del Jurado de Sentencia, éste lo remitiría a la autoridad competente, quedando el acusado a su disposición para ser juzgado. (art. 52)

Los miembros de las Secciones Instructoras podían excusarse de conocer de algún asunto de responsabilidad oficial sólo por motivo legal. El acusado sólo podía recusar con expresión de causa. (art. 56)

Los Diputados o Senadores que hubiesen presentado acusación o denuncia o que hubiesen aceptado el cargo de defensores, no podían votar en ninguno de los incidentes del proceso, ni en los veredictos respectivos. (art. 61)

En las discusiones y votaciones del Jurado de Acusación o del Jurado de Sentencia, se debían observar las mismas reglas de la Constitución y el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General, para discusión y votación de las leyes; pero las votaciones debían ser precisamente nominales para aprobar o reprobar los dictámenes de las Secciones Instructoras. (art. 62)

Si estando procesado un alto funcionario por delito o falta oficial, se presentaba nueva acusación en su contra, se procedería respecto de ella con arreglo a la Ley, hasta dejar agotada la instrucción de ambos procesos; observándose, en su caso, las reglas de acumulación. (art. 64)

Los miembros de las Secciones Instructoras eran responsables de los delitos o faltas oficiales que cometieran en el desempeño de sus funciones. (art. 65)

Los veredictos y declaraciones aprobados por las Cámaras, como Jurado de Acusación o de Sentencia, se debían comunicar a la Cámara a la que perteneciera el acusado, y al Ejecutivo para su conocimiento y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Se preveía la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal. (art. 68)

El Título Cuarto trataba del procedimiento de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales. Este procedimiento se contemplaba para los funcionarios y empleados que no estaban comprendidos en el artículo 2 de la ley que comentamos y debían ser juzgados por un jurado "ad-hoc" que la propia Ley establecía: "El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos".

La incoación del procedimiento debía hacerse con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable en cada caso, fuera federal, militar o del orden común. Terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado y su defensor, el juez remitía el expediente, en su caso, al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos que correspondiera. (arts. 69 a 73)

El Título Quinto de la Ley trataba "Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos". Se establecía un Jurado Popular Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación en cada uno de los lugares en que residieran Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal e igualmente un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales en cada uno de los Partidos Judiciales en que residieran Cortes Penales o Jueces de Primera Instancia en materia penal, dentro de aquellas jurisdicciones.

Este jurado se integraba por siete individuos, que debían ser:

I. Un representante de los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, Territorio o Estado;

II. Un representante de la prensa;

III.Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario ni empleado público;

IV.Un profesor;

V.Un obrero;

VI.Un campesino, y

VII.Un agricultor, industrial o comerciante.

Para ser miembro del Jurado se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de derechos; saber leer y escribir y ser vecino del lugar, delegación o municipalidad en que radicara el Juzgado de Distrito o del orden común que hubiere instruido el proceso.

No podían ser jurados:

I.Los funcionarios públicos de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, de los Estados y Municipios;

II.Los ministros de cualquier culto;

III.Los que estuvieren procesados;

IV.Los que hayan sido condenados a sufrir alguna sanción por delitos no políticos;

V.Los que fueren ciegos, sordos o mudos;

VI.Los que se encuentren sujetos a interdicción, y

VII.Los empleados públicos que en cualquiera forma hubiesen intervenido en la substanciación del proceso o en cualquier otro acto del procedimiento.

Los integrantes del jurado debían sacarse de las listas relativas al lugar, delegación o municipalidad de la residencia del juzgado, formadas para la integración del Jurado Popular Federal. Una vez integradas y ratificadas, las listas debían ser remitidas a la Secretaría de Gobernación, para su

publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, y las de los Estados a los Gobernadores respectivos, para su publicación en el órgano oficial correspondiente. (arts. 77 a 88)

El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación tenía competencia para conocer de los delitos oficiales definidos por el artículo 18 de la Ley, de las faltas e infracciones cometidos por los funcionarios y empleados de la Federación. El procedimiento quedaba sujeto a las disposiciones relativas del Código Federal de Procedimientos Penales. (arts. 89 y 96)

El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales tenía competencia para conocer de los mismos delitos oficiales, faltas e infracciones que cometieran funcionarios o empleados de dichas jurisdicciones. El procedimiento quedaba sujeto a las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales. (art. 90 y 96)

Los veredictos del Jurado eran inatacables y sólo eran apelables las sentencias condenatorias que dictaran los jueces respectivos como consecuencia del veredicto de culpabilidad del jurado, en cuanto a la sanción impuesta. (art. 97)

En su Título Sexto, la Ley contenía las disposiciones relativas a la remoción de los funcionarios judiciales. Este procedimiento era independiente del procedimiento penal que procediera y se podía intentar por el Presidente de la República, por medio de la Secretaría de Gobernación, en contra de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y Jueces del Orden Común del Distrito y Territorios Federales. El objeto del procedimiento era la solicitud de destitución de funcionarios judiciales, por mala conducta ante la Cámara de Diputados.

Este procedimiento debía iniciarse por escrito, en el que se hiciera una exposición concreta de los hechos, omisiones o actos indebidos que determinaran la conducta reprobable del funcionario aludido, acompañado de las constancias que fueren procedentes. Recibido el oficio, la Cámara lo debía turnar a la Comisión que correspondiera, la que pediría informes al funcionario

de que se trate, debiendo rendirlo en un término de 3 días, exponiendo lo que estimase conveniente en su defensa y acompañando las constancias pertinentes. Recibido el informe o transcurrido el término sin haberlo presentado, la Cámara de Diputados, sin más trámite que el dictamen de la Comisión, declaraba por mayoría de votos si era o no justificada la petición del Presidente de la República.

Si la resolución de la Cámara era contraria a la petición del Presidente, lo debía comunicar a éste y al funcionario acusado y debía mandar archivar el expediente. En caso de que la Cámara declarara fundada la petición del Presidente, mandaba remitir el expediente a la Cámara de Senadores, la que previo el dictamen de la Comisión, debía declarar por mayoría de votos si era o no justificada la petición del Presidente. En caso negativo se procedía de la misma manera que en el caso de la Cámara de Diputados. En caso afirmativo, se hacía saber al funcionario aludido, quien cesaba desde luego en el ejercicio de su encargo, y comunicaba al Presidente de la República, para su conocimiento y a efecto de que procediera a hacer nuevo nombramiento, si procedía. (arts. 98 a 102)

La segunda parte del Título Sexto trataba "De las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos". Este procedimiento podía iniciar por una presunción fundada de que el funcionario público se encontrara en una posición de bienes que sobrepasara notoriamente a sus posibilidades económicas, tomando en consideración sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes, en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios. El Ministerio Público Federal y el del Distrito y Territorios Federales, tenían obligación de atender con toda eficacia y diligencia a las denuncias que se les hicieran a ese respecto.

Esta responsabilidad era exigible durante el tiempo en que el funcionario o empleado se encontrara en el ejercicio de su encargo y un año después. El funcionario o empleado sujeto a la investigación tenía obligación de justificar la legítima procedencia de los bienes motivo de la denuncia. Si se encontraba culpable al denunciado, se le debía consignar al juez que correspondiera. Las diligencias relativas del Ministerio Público quedaban sujetas a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, a menos que de las mismas apareciera la comisión de un delito, en cuyo caso debían observarse las reglas del procedimiento penal que correspondiera.

Podía procederse al aseguramiento de los bienes cuya legítima procedencia no hubiere podido justificar debidamente el denunciado, los cuales debían serle devueltos tan pronto como lo comprobase. En caso negativo, se debía hacer la declaración respectiva por el juez y ordenar que pasaran al dominio de la nación, salvo que alguna persona afectada los reclamara y justificara la propiedad de ellos, en cuyo caso la adjudicación se haría en su favor con arreglo a la ley. (arts. 103 a 107)

Se podía proceder a la suspensión temporal del funcionario o empleado, cuando su conducta se hiciera sospechosa durante la investigación, y dicha suspensión podía prolongarse hasta que quedara justificada la procedencia de los bienes o bien hasta que se dictara la sentencia en el proceso penal respectivo. (art. 108)

Se concedía acción popular para hacer este tipo de denuncias. (art. 109)

Finalmente, se establecía la obligación a todo funcionario o empleado público, para que al tomar posesión de su encargo, presentara una manifestación ante el Procurador General de Justicia de la Nación o del Distrito y Territorios Federales, en su caso, de sus propiedades raíces y de sus depósitos en numerario en las instituciones de crédito, a fin de que el Ministerio Público estuviera en aptitud de comparar el patrimonio de aquél antes y después de desempeñar el cargo público. (art. 110)

El 7 de enero de 1953 se publicó en el "Diario Oficial" de la Federación un "Decreto que reforma y adiciona el capítulo II, del Título Sexto, de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados". Mediante este decreto se reformó y adicionó las disposiciones relativas a las investigaciones de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos.

En realidad esta reforma no introdujo cambios importantes; el procedimiento continuó igual. Lo que merece la pena mencionarse de este decreto son tres adiciones: la primera es que se adicionó la presunción, salvo prueba en contrario, que los bienes de la esposa de los funcionarios y empleados, cualesquiera que fuere su régimen matrimonial, así como los de los hijos menores, eran propiedad de dicho funcionario o empleado.

La segunda adición consistió en que se estableció la obligación de presentar la manifestación de bienes, depósitos y valores al tomar posesión y al dejar el encargo. Para la presentación de la primera se estableció un término de sesenta días, a partir de la toma de posesión del encargo, para efectuar la manifestación a que se refiere el artículo 110 y en caso de que no se cumpliera con ese requisito, quedaría sin efecto el nombramiento respectivo. Igualmente se daba un término de treinta días siguientes a la conclusión del encargo o empleo para presentar la manifestación de conclusión y de no presentarse, se expresaba que se procedería a ordenar al Ministerio Público la averiguación del patrimonio del infractor.

Finalmente, se amplió el ámbito de aplicación de las disposiciones del capítulo mencionándose que serían aplicables a los funcionarios o empleados de los organismos públicos descentralizados, cuando aquéllos fueran designados por el Ejecutivo Federal o a proposición del mismo.

### **3.8.2.-LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS**

Durante el régimen del Presidente José López Portillo, el día 4 de enero de 1980, se publicó en el "Diario Oficial" de la Federación una "nueva" Ley de responsabilidades. Esta Ley, en gran parte igual a la publicada en 1940, suprimió la descripción de 72 fracciones que hacía la anterior Ley de los delitos oficiales y lo relativo a las sanciones de los mismos.

Por lo anotado en el párrafo anterior y con objeto de no caer en repeticiones inútiles, procederé a comentar los aspectos que me parecen sobresalientes de esta Ley de fugaz vigencia.

Las faltas oficiales de los funcionarios enumerados en el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, serían sancionados, por mayoría de votos, con amonestación por los cuerpos colegiados a que pertenecieran y por el Presidente de la República, tratándose de los de su nombramiento. (art. 9)

La sanción de los delitos oficiales era la destitución del cargo del que el responsable se encontrara investido e inhabilitación por un término no menor de cinco ni mayor de diez años. Las faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero se sancionarían con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo. (art. 10) (Cabe hacer notar que en la sanción de faltas oficiales no se contempla la destitución, condición necesaria para poder proceder a la inhabilitación; para inhabilitar, primero se tiene que separar del cargo al funcionario.)

En el procedimiento del Jurado de Acusación se estableció que en caso de que la Cámara de Diputados declarara que había lugar a proceder contra el funcionario acusado, se le pondría a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitiría el veredicto del Jurado de Acusación, designándose una comisión de 3 Diputados para sostener ante el Senado la acusación. (art. 42)

Se suprimió lo relativo a los Territorios Federales debido a que ya no existían dichos territorios.

## CAPITULO CUARTO

### LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

#### 4.1.- LA REFORMA AL TITULO IV CONSTITUCIONAL

"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".<sup>1</sup>

Esta reforma denota principalmente una mejor técnica jurídica en su redacción y ofrece un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos; en realidad no se afecta la esencia, únicamente se aclaran algunas confusiones que existían; se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Se esclarecen y distinguen las responsabilidades de tipo político de las de carácter estrictamente penal.

"Se suprimen del texto constitucional los términos "fuero" y "desafuero" y se establece la inmunidad procesal para los servidores públicos que se señalan y que consiste en que no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados por mayoría absoluta, declare que

1 Orozco Hernández J. Jesús, Constitución Mexicana comentada, Título IV, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, Pág. 261.

ha lugar a proceder contra el inculpado. "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 suspenda o concluya el ejercicio de la función pública protegida, entonces, se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal".<sup>2</sup>

Por último se establece en la Constitución el régimen de responsabilidad administrativa, lo que con anterioridad no estaba previsto constitucionalmente.

#### 4.2.- DISPOSICIONES GENERALES

En esta Ley se señalan como autoridades competentes para aplicarla a:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El Departamento del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;

<sup>2</sup> Ibidem, pag. 272.

IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes. (art. 3)

#### 4.3.- EL JUICIO POLITICO

"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 un órgano también político".<sup>3</sup>

##### 4.2.1.- SUJETOS DE JUICIO POLITICO

En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son sujetos de juicio político los servidores públicos que a continuación se mencionan:

"...los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los 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, los Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio

3 Ibidem, p. 268.

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 correspondan.<sup>4</sup>

Por otra parte el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos que se mencionaron, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Posteriormente el artículo 7 en sus ocho fracciones precisa cuales son los supuestos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

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

4 Ibidem, p. 266.

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

En el mismo artículo se establece que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

La sanción que se prevé para los servidores públicos que resulten responsables de actos u omisiones que redunden en contra de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho se hace consistir en la destitución del cargo y podrá imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años. (art. 8)

Cuando los actos u omisiones a que se refiere el artículo 7o. tengan un carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que se refiere esta ley en su capítulo III y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

#### 4.3.2.- PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO POLITICO

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo del encargo y dentro de un año después a su conclusión. Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. (art. 9)

En él la Cámara de Diputados instruye el procedimiento actuando como Organó de Acusación y la Cámara de Senadores funge como Jurado de Sentencia.

La Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, propondrá la constitución de Comisiones para la sustanciación del procedimiento. Una vez aprobado, se deberán designar de cada una de las comisiones cuatro integrantes para formar la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores. (art. 11)

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados. Presentada la denuncia y ratificada dentro de tres días naturales, se turnará de inmediato con la documentación que la acompañe a las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, para que dictaminen si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por el artículo 7o. y si el inculpado está comprendido entre los servidores públicos sujetos a juicio político, así como si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la iniciación del procedimiento.

Una vez acreditados estos elementos, la denuncia se turnará a la Sección Instructora de la Cámara.

Las denuncias anónimas no producen ningún efecto.

La Sección Instructora es el órgano encargado de practicar las diligencias necesarias para el conocimiento de la verdad y de la consiguiente comprobación de la conducta o hecho motivo del juicio.

El procedimiento se encuentra regulado por los artículos 13 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en él se observan las formalidades esenciales del procedimiento a las que se refiere la Garantía de Seguridad Jurídica contenida en el artículo 14 de nuestra Carta Magna.

Así pues tenemos que el procedimiento inicia con la denuncia, posteriormente, dentro de los tres días naturales siguientes a su ratificación, la Sección Instructora debe informar al denunciado sobre la materia de la denuncia dándole un plazo de siete días naturales para comparecer o informar por escrito lo que a su derecho convenga.

Posteriormente se abre un período de 30 días naturales para recibir las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público denunciado, así como las que la propia Sección estime necesarias. Este plazo puede ser ampliado por la Sección Instructora en la medida que resulte estrictamente necesario para el conocimiento de la verdad. La admisión o desechamiento de las pruebas queda al libre arbitrio de la Sección Instructora.

Una vez terminada la instrucción del procedimiento, se debe poner el expediente a la vista por un plazo de tres días naturales para que el denunciante

y la defensa formulen sus alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del plazo mencionado.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos la Sección Instructora formulará sus conclusiones, las cuales deberán estar debidamente fundadas y motivadas para cumplir así con la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de nuestra Constitución. En éstas la Sección Instructora propondrá que se declare que no ha lugar a proceder en contra del servidor público si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del mismo. En caso contrario, las conclusiones propondrán la aprobación siguiente:

Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia; Que existe probable responsabilidad del encausado; La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 80. de la ley, y, Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

Posteriormente la Sección Instructora las entregará a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al presidente de la misma y convoque a la Cámara para reunirse y resolver sobre la imputación dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al encausado para que se presenten personalmente y aleguen lo que a su derecho convenga.

El plazo que otorga la ley para que la Sección Instructora practique todas las diligencias y formule sus conclusiones es de sesenta días naturales, contados a partir del día siguiente al que se le haya turnado la denuncia. En caso de que exista causa razonable y fundada que impida cumplir con el plazo referido, se podrá extender no más de quince días.

Si la Cámara resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquella ante el Senado.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada

de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido este plazo la Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde. La sección podrá disponer de diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara de Senadores, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, citándose al acusado y a su defensor.

En dicha audiencia la Cámara erigida en Jurado de Sentencia debe dar lectura a las conclusiones, se debe conceder el uso de la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor o a ambos y retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y votar las conclusiones y aprobar los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan y hecho esto el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

En el caso de Gobernadores, Diputados a las legislaturas locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se dan tres días en vez de 24 horas y la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos comunicándose a la Legislatura local para que proceda como corresponda.

#### 4.4.- LA DECLARACION DE PROCEDENCIA

La Constitución General de la República en su artículo 111 establece las bases fundamentales para la declaración de procedencia. En estas bases se señalan los sujetos y la esencia del procedimiento. Así pues tenemos que:

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 Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con apego a la ley. En caso de que la Cámara declare que no ha lugar, 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.

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

En el caso de Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, el procedimiento es el mismo, pero 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.

También se señala que las declaraciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables y se agrega en dicho precepto constitucional que el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Al efecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción

se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente contra del inculpado en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. (art. 25)

Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso. (art. 26)

El procedimiento para la declaración de procedencia es el mismo que se sigue en el juicio político. En caso que se siga un proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento que establece la Ley Federal de Responsabilidades, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librárá oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que se suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

#### 4.5.- DISPOSICIONES COMUNES

De las disposiciones comunes para el Juicio Político y la Declaración de Procedencia destacan las siguientes:

Los miembros de las Secciones y, en general, los Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento, podrán excusarse o ser recusados por alguna de las causas de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (art. 34)

Únicamente con expresión de causa podrá el inculpado recusar a miembros de las secciones Instructoras que conozcan de la imputación presentada en su contra, o a Diputados y Senadores que deban participar en actos del procedimiento. (art. 34)

El propio servidor público sólo podrá hacer valer la recusación desde que se le requiera para el nombramiento de defensor hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para que actúen colegiadamente, en sus casos respectivos.

Presentada la excusa o recusación, se calificará dentro de los tres días naturales siguientes en un incidente que se sustanciará ante la Sección a cuyos miembros no se hubiese señalado impedimento para actuar. Si hay excusa o recusación de integrantes de ambas secciones, se llamará a los suplentes. En el incidente se escucharán al promovente y al recusado y se recibirán las pruebas correspondientes. Las Cámaras calificarán en los demás casos de excusa o recusación. (art. 35)

No podrán votar en ningún caso los Diputados o Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público. Tampoco podrán hacerlo los Diputados o Senadores que hayan aceptado el cargo de defensor, aún cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo. (art. 39)

En todo lo no previsto por la Ley de Responsabilidades, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y aprobación de las leyes. En todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento. (art. 40)

Los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en la que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés general exijan que la audiencia sea secreta. (art. 41)

En el caso de que se presenten dos o más acusaciones en contra de un servidor público, se procurará de ser posible, la acumulación procesal. (art. 42)

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal. (art. 45)

#### 4.6.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD

La Constitución de la República en sus artículos 109 y 113 establece que 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.

Se señala que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente y se agrega que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Se establecen como sanciones, además de las que señalen las leyes, la suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas.

Por último se señalan los plazos de prescripción para hacer exigible la responsabilidad administrativa mencionándose que cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

##### 4.6.1.- OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PUBLICO

El artículo 46 de la Ley de Responsabilidades establece que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de dicha Ley y éste a su vez nos remite al artículo 108 Constitucional y agrega "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales". De lo anterior tenemos que para los efectos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se reputan como servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Asimismo los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

El artículo 47 de esta Ley constituye un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que se preveen en la misma, sin perjuicio de los derechos laborales. Dicho catálogo consta de 22 fracciones que a continuación se transcriben:

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

II. 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;

III. 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;

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

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

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

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

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en

este artículo o las dudas fundadas que le sucite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. 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;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

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

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

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

XV. Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción

XII, 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;

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

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

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

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

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

XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

XXII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Como en el caso del juicio político, en materia de responsabilidad administrativa, cualquier ciudadano puede presentar quejas y denuncias por incumplimiento de estas obligaciones, con lo que se da inicio en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Al efecto la misma ley otorga garantías a los quejosos ya que impone la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso. (art. 50)

#### 4.6.2.- EL PROCEDIMIENTO

El procedimiento para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa inicia con la presentación de la queja o denuncia. Esta debe ser presentada por escrito ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Contraloría Interna de la dependencia a la que esté adscrito el o los servidores públicos presuntos responsables o en su defecto ante la Oficialía de Partes de dicha dependencia.

Hecho ésto, la queja o denuncia se turna a la unidad correspondiente de la Contraloría Interna y se inicia la averiguación la cual tiene por objeto determinar si la queja o denuncia es o no procedente y el tratar de reunir el mayor número de elementos que permitan el conocimiento de la verdad. Si de la investigación que realiza la Contraloría Interna se desprende la probable responsabilidad del servidor público presunto responsable, entonces da inicio el procedimiento que señala el artículo 64 de la mencionada Ley.

Debe citarse al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. A dicha audiencia debe asistir un representante de la dependencia y entre la fecha de la citación y la de la audiencia debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Si en la audiencia se determina que no se cuenta con elementos suficientes para resolver o se advierten elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se puede disponer de la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

Si para la conducción o continuación de las investigaciones la Secretaría o la Contraloría Interna lo juzgan conveniente, pueden determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, sin que esto prejuzgue sobre la responsabilidad que se imputa. Esta suspensión suspende los efectos del nombramiento. En caso de que los servidores públicos suspendidos temporalmente no resulten responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Cuando se trate de suspender a un servidor público cuyo nombramiento incumbe al Presidente de la República o bien si requirió ratificación de la Cámara de Senadores, se requiere la autorización del titular del Poder Ejecutivo o bien de la Comisión Permanente según el caso.

Las resoluciones y acuerdos, así como todo lo actuado, deberán constar por escrito y las primeras se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación. (art. 68)

Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. (art. 76)

Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría o la Contraloría Interna resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

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

#### 4.6.3.- LAS SANCIONES

Las sanciones que se preveen para quienes incurran en responsabilidad administrativa consisten en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión de tres días a tres meses;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de seis meses a diez años. (art. 53)

En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados y deben pagarse en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago. En caso de que el servidor público confiese su responsabilidad, opera el beneficio del artículo 76 imponiéndose al interesado dos tercios de la sanción aplicable, siendo de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. (art. 55)

Para la imposición de estas sanciones la ley señala que deben tomarse en cuenta elementos tales como:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan la ley;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

- II. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La antigüedad del servicio;
- VI. La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones; y
- VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones. (art. 54)

La imposición de las sanciones queda a cargo de las contralorías internas, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Sin embargo, esto no implica que dicha Secretaría no tenga competencia para imponer las otras sanciones. (art. 60)

El apercibimiento, la amonestación y la suspensión deben ser aplicados por el superior jerárquico. La destitución de servidores públicos de confianza también se aplica por el superior jerárquico y la de servidores públicos de base debe demandarse por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal, y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuando sean superiores a esta cantidad.

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

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

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia. (art. 75)

La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. (art. 63)

#### 4.6.4.- LOS RECURSOS DE IMPUGNACION

Los sujetos sancionados pueden impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan sanciones de esta naturaleza, o bien pueden interponer recurso de revocación ante la propia autoridad, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida. (art. 70)

La tramitación del recurso debe ser mediante escrito que exprese los agravios que se causen, y ofreciendo las pruebas que considere pertinentes a fin de probar su dicho.

Una vez admitido el recurso se admitirán las pruebas que se consideren idóneas y se desahogarán en un plazo no mayor de cinco días, pudiéndose ampliar éste por cinco días más si así se solicita por el recurrente o bien por la autoridad. Concluido el período probatorio, se debe emitir resolución en el acto o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado. (art. 71)

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida si lo solicita el recurrente, conforme a estas reglas:

I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y

II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación contra el recurrente; y

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público. (art. 72)

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las resoluciones anulatorias dictadas por el Tribunal Fiscal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes. Asimismo, estas resoluciones pueden ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

Como medios de apremio para el cumplimiento de las atribuciones que esta Ley otorga a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se contemplan la sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y el Auxilio de la fuerza pública. (art. 77)

Los plazos de prescripción para la imposición de sanciones son de tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no es estimable en dinero. En los demás casos prescriben en tres años. Dichos plazos son contados a partir del día siguiente a aquél en que

se haya incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, si fue de carácter contínuo. (art. 78)

#### 4.7.- EL REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

"La iniciativa responde al propósito de completar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos que rige la ley en vigor para que se asegure su operatividad y eficacia. Así, 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 superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar casos adicionales."<sup>5</sup>

El registro de la situación patrimonial de los servidores públicos de conformidad con esta Ley, corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Tienen la obligación de presentar declaración anual de situación patrimonial, bajo protesta de decir verdad:

- I. En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las cámaras y Contador Mayor de Hacienda;
- II. En el poder Ejecutivo Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel de jefe de departamento hasta el Presidente de la República;

5 Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1984, pag. 12.

III. En la Administración Pública Paraestatal: Directores Generales, gerentes generales, subdirectores generales, subgerentes generales, directores, gerentes, subdirectores, y servidores públicos equivalentes a los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos;

IV. En el Poder Judicial Federal: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación;

V. En el Poder Judicial del Distrito Federal: Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, jueces, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación;

VI. En los Tribunales Administrativos y del Trabajo: Magistrados, miembros de Junta y secretarios;

VII. En el Departamento del Distrito Federal: Todos los funcionarios desde el nivel de jefe de departamento hasta el de Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Además de los servidores públicos que se mencionan, quedan obligados también, por acuerdo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, servidores públicos que no teniendo el nivel que marca la ley debido a la naturaleza de sus funciones se considera conveniente que queden sujetos a esta obligación. (art. 80)

Los plazos que se preveen para la presentación de la declaración son los siguientes:

I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión debe presentarse la declaración inicial de situación patrimonial;

II. Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo debe presentarse la declaración final de situación patrimonial; y

III. Durante el mes de mayo de cada año debe presentarse la declaración anual de modificación de situación patrimonial acompañada de una copia de la declaración anual del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Como sanción para lo omisión de la presentación de esta declaración se prevee el cese de los efectos del nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría. (art. 81)

Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pueda tener un servidor público, la Secretaría puede ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías. (art. 84)

Para este caso se prevee un recurso de inconformidad en el que se otorga la Garantía de Audiencia al servidor público afectado por la visita de investigación o auditoría. (art. 85)

Los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito, serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal. (art. 86)

Para los efectos de esta Ley y del Código Penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público. (art. 87)

Se establece la prohibición a los servidores públicos de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o comisión, para sí o para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles y que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, durante el tiempo de su encargo y un año después. (art. 88)

Sólo se autoriza a los mismos a recibir donaciones de las personas a que se refiere el párrafo anterior, que durante un año su valor acumulado no sea superior a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de su recepción. En caso de que reciban obsequios o regalos que excedan el monto autorizado, el servidor público tiene obligación de informar a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición. Dicha autoridad debe llevar un registro de dichos bienes. (art. 89)

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos hecho un breve recorrido histórico, señalando las distintas disposiciones que han tenido vigencia y aplicación en nuestro Territorio Nacional, en materia de responsabilidades de funcionarios, empleados o servidores públicos.

Ahora se hace necesario que hagamos algunas reflexiones sobre las disposiciones vigentes sopesándolas contra la realidad que se vive en nuestro México.

### I. EL JUICIO POLITICO

Empezaré por analizar el Juicio Político, figura que llega a América de Inglaterra y que se establece en la Constitución de los Estados Unidos de América (Impeachment). Poco después de haberse instituido en los Estados Unidos, cayó en desuso en Inglaterra debido a que bastaba un voto de censura para eliminar a los miembros del gabinete sin necesidad de procedimiento y de una condena del parlamento. México toma esta figura de la Constitución de los Estados Unidos y pasa tal cual a nuestras constituciones.

Ahora bien, tenemos que el Juicio Político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a un servidor público de "alta jerarquía".

La Constitución considera como servidores públicos de alta jerarquía al Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios del Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano u Organos de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes de organismos descentralizados,

empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.

El Presidente de la República no es sujeto de Juicio Político, ya que de acuerdo al artículo 108 Constitucional sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En el caso de los Secretarios del Despacho, el Titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, Procuradores General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos, el Presidente tiene la facultad de nombrarlos y removerlos libremente, de tal manera que es poco probable que vayan a ser sujetos de Juicio Político, ya que si se presentaran acusaciones graves contra de alguno de ellos, lo más lógico y probable es que el Presidente lo remueva y no espere a que se lleve a cabo un Juicio Político, que seguramente tendría desventajas políticas para el sistema del partido en el poder.

En el caso de los Gobernadores de los Estados, también es poco probable que sean sujetos de Juicio Político, ya que el procedimiento de desaparición de poderes es más rápido y sencillo; no se requiere mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y la resolución de dos tercios de la Cámara de Senadores, sólo se requiere la mayoría de los miembros del Senado. La práctica viene a confirmar esto: el último caso de Juicio Político contra un gobernador se presentó en 1926, en cambio la desaparición de poderes se utilizó hasta el año de 1975 en 19 casos, de los cuales en 14 de ellos se esgrimieron causas de responsabilidad oficial para efectuar la declaratoria de desaparición de poderes. Cabe hacer notar que a partir de 1978 en que se reglamentó, no se ha vuelto a presentar un caso de desaparición de poderes. Es importante destacar que aún cuando no se utilice la desaparición de poderes como medio para remover a un gobernador de un Estado, queda un recurso, que si bien no está previsto por alguna disposición jurídica, en la práctica vemos que ha funcionado, me refiero a la renuncia por "motivos personales" o "licencia indefinida", o como se le quiera llamar, como recientemente se presentó en los Estados de México, Michoacán y Yucatán.

Por lo que respecta a los Diputados, Senadores y Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, es también poco probable que sean sujetos de Juicio Político. Como tales emiten opiniones y votos y encuentro difícil concebir que puedan incurrir en actos u omisiones por los que puedan ser llevados a Juicio Político. En este caso, nuevamente la práctica nos viene a confirmar lo anterior: en 74 años de vigencia de la Constitución se han presentado 3 casos, 2 en 1924 y otro más en 1926.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito y del Distrito Federal, Jueces de Distrito y del Fuero Común del Distrito Federal, es también poco probable que puedan ser sujetos de Juicio Político debido a que su función consiste en aplicar e interpretar la Ley impartiendo justicia. En este punto tenemos que durante la vigencia de la Constitución se ha presentado un sólo caso y fué en contra de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en 1924.

Por último tenemos a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales. Estos servidores públicos es menos probable aún, que los anteriores, que sean sujetos de Juicio Político debido a que gran número de constituciones locales confieren a los gobernadores la facultad de solicitar a los congresos estatales, la destitución por "mala conducta" de los Magistrados y Jueces locales, sin siquiera definirse con precisión qué debe entenderse por mala conducta. Se da el extremo de la Constitución de Colima, en la cual se considera suficiente para la destitución de estos servidores públicos, un simple "voto de censura" por el gobernador. Si existen procedimientos más simples y eficaces para remover estos funcionarios, es lógico pensar que la probabilidad de que se les siga Juicio Político para lograr su remoción sea sumamente improbable. La práctica nos confirma esto, ya que en la vigencia de la Constitución no se ha presentado un sólo caso respecto a estos servidores públicos.

Como se puede apreciar, la probabilidad de que se siga Juicio Político a alguno de los servidores públicos que menciona la Constitución es muy remota y la práctica, lo que algunos llaman "Constitución real", lo demuestra. El hecho de que se hayan seguido Juicios Políticos en el período de 1919 a 1926 nos confirma lo anterior, ya que si bien es cierto que el país estaba regido por una nueva Constitución, también lo es que había grupos en lucha por el poder político, a los cuales había que combatir por todos los medios; la persuasión, la fuerza, incluyendo el uso de las armas y la política, ya fuera

la desaparición de poderes, el Juicio Político o lo que fuere con tal de consolidar el poder que se estaba detentando.

Ahora bien si no es probable que se siga Juicio Político a servidores públicos, ya sea porque existan medios más simples para lograr su remoción o bien porque no estén en posibilidad de incurrir en alguna causa que lo origine, tenemos que concluir, necesariamente, que la figura del Juicio Político que contempla nuestra legislación, es inoperante. Si carece de aplicación práctica como sucede en realidad, y en 65 años no se ha presentado un sólo caso de Juicio Político, no podemos considerar que su existencia y su regulación sean de utilidad en nuestra vida jurídica y social.

Cabe una última consideración, en los tiempos que vivimos en los que día con día hay una mayor participación política de los partidos de oposición, ¿seguirá siendo poco probable que se instruya Juicio Político a ciertos servidores públicos?

## II. LA DECLARACION DE PROCEDENCIA

La figura de la declaración de procedencia ha permanecido igual desde la Constitución de 1957.

En un principio se hablaba de "fuero" y "desafuero". Hoy en día podemos hablar de inmunidad procesal, la cual se establece para proteger determinadas funciones. Esto implica la imposibilidad para proceder penalmente contra los individuos que desempeñan la función protegida, sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculcado. ¿Qué sucedería en el caso de que un funcionario que goce de inmunidad procesal sea capturado en el momento de la comisión del delito? Aún en este caso se requeriría de la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados para proceder penalmente en su contra. Esto nos induce a pensar que sería conveniente que se estableciera que en los casos de delito flagrante no opera la inmunidad procesal.

### III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos no se contemplaba constitucionalmente antes de la reforma de 1982. Este régimen se estableció como un reflejo del deseo de contar con una legislación que permita sancionar o remover a los servidores públicos deshonestos o incompetentes.

El sistema adoptado tiene a mi modo de ver, dos cuestiones que ameritan la reflexión. La primera de ellas es que la determinación de la sanción que se impone por la falta en la que se incurrió queda como una facultad discrecional de la contraloría interna o de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Si bien es cierto el artículo 54 establece los elementos que deben tomarse en cuenta para la imposición de la sanción, también lo es que la imposición de la misma queda sujeta a la apreciación de quien resuelve. Esto se puede traducir en que en ciertos casos se impongan sanciones graves por faltas que quizá no lo fueron y claro está que se impongan sanciones mínimas por faltas graves.

La segunda cuestión a la que me refiero es la del órgano que se estableció como competente para conocer y resolver de los casos de responsabilidad administrativa. En dicha Ley se establece que las contralorías internas de las dependencias son competentes para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La mayoría de los casos de quejas y denuncias por responsabilidad administrativa son por causas de competencia de las contralorías internas y por lo mismo son resueltas por los titulares de dichos órganos. En la mayoría de los casos, los titulares de dichos órganos son contadores públicos, que por su formación carecen de criterio jurídico, el cual es necesario cuando hablamos de la impartición de justicia, aún en el ámbito de la Administración Pública Federal. Por otra parte no me parece sano que quien conozca y resuelva de este tipo de responsabilidades sea un servidor público que trabaja en la misma dependencia que el presunto responsable de haber incurrido en responsabilidad administrativa, ya que se puede prestar a que se carezca de la imparcialidad que se requiere en la impartición de justicia.

Si analizamos las funciones de un Contralor Interno de cualquier dependencia de la administración pública veremos que tienen funciones de control interno, funciones que desde luego es deseable que sean dirigidas por un especialista en la materia, como lo puede ser un contador público. Pero si consideramos que este servidor público debe de impartir justicia administrativa en la dependencia, el esquema cambia radicalmente; ¿es posible que un contador público se encargue de la impartición de justicia? A mi me parece que no.

Por tal motivo me parece que el sistema de responsabilidad administrativa se encuentra mal planteado. Lo deseable es que quien conozca y resuelva de este tipo de causas sea un órgano jurisdiccional o en su defecto una autoridad administrativa que funcione como tal pero que su ámbito de competencia, de funciones y desde luego su formación sean jurídicas y no de otro tipo. El desempeño de sus funciones podría estar normado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sin embargo si hablamos de un órgano jurisdiccional, para conocer y resolver de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, ¿porqué no hablar de que el desempeño de sus funciones sea normado y supervisado por un órgano jurisdiccional de alzada?

#### **IV. EL REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

En cuanto a este punto considero que es sano que exista este registro patrimonial. El sistema que se estableció para su implementación me parece acertado y es posible que constituya un verdadero medio de control para ciertos casos. Sin duda representa un avance importante en cuanto al control que necesariamente todo Estado debe llevar de los individuos que se encargan de la administración pública.

## BIBLIOGRAFIA

Arias Juan de Dios, Chavero Alfredo, Olavarría Enrique, Riva Palacio Vicente, Vigil José María y Zárate Julio. México a Través de los Siglos. Ed. Cumbre, México, 1987.

Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, México, 1985.

Cárdenas F. Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Ed. Porrúa, México, 1982.

Gonzalez Oropeza Manuel. La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes. Ed. U.N.A.M., México, 1983.

Kolher. El Derecho de los Aztecas. Revista de Derecho Notarial Mexicano. Vol. III, México, 1959.

Krauze Enrique. Biografía del Poder. Tomo I. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Lanz Cárdenas José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Mendieta y Nuñez Lucio. El Derecho Precolonial. Ed. Porrúa, México, 1981.

Ots y Capdequí José María. El Estado Español en las Indias. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Rodríguez de San Miguel Juan N.. Pandectas Hispano-Mexicanas. Ed. U.N.A.M., México, 1980.

Soustelle Jaques. La Vida Cotidiana de los Aztecas en Vísperas de la Conquista. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa, México, 1989.

Vaillant C. George. *La Civilización Azteca*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

## LEGISLACION

Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, Régimen Constitucional de 1824. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1988.

Constitución Mexicana Comentada. Ed. U.N.A.M., México, 1985.

Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1953.

Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1984.

Ley de Responsabilidad de Funcionarios. Ed. Farrera, México, 1947.

## FUENTES

Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España 1786. Ed. U.N.A.M., México, 1984.