

178



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"



EL JUICIO DE RESIDENCIA COMO GARANTÍA DE LAS
RESPONSABILIDADES DEL TITULAR DEL EJECUTIVO
FEDERAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROSA ICELA LITA MORALES

TUTOR: LIC. FRANCISCO PÉREZ HERNÁNDEZ



MEXICO, D. F.

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION DISCONTINUA

A mi Alma Mater:

*Que me instruyó en libertad, me enseñó a obedecer a mi conciencia y me concedió
voz para hablar por mi raza.*

A mis padres:

A quienes debo todo lo que soy.

A mis abuelos:

Fuente inagotable de amor.

A mis hermanos Victor, Rosario y Alicia:

Porque siempre he contado con ustedes.

A mis sobrinos Fer, Coco y Carlitos:

Que me dieron la esperanza de un mundo mejor.

A mis tíos Elvira, Rita, Susana,

Salomón, Salvador, Francisco,

Belón, Natalia, Adela, Consuelo y Beta:

Porque siempre están en mi corazón.

*A la Cámara de Diputados:
Porque me ha concedido la oportunidad de ser testigo
de la historia y de la reivindicación de su dignidad.*

*Al Dr. Miguel Ángel Garita Alonso:
Mi admiración y respeto, porque es ejemplo a seguir.*

*Al Lic. Everardo M. Vázquez Serrano:
Mi eterna gratitud porque sin su apoyo no hubiera
podido superar aquella difícil prueba.*

Especialmente dedico este esfuerzo a mi asesor

Lic. Francisco Pérez Hernández:

*Gracias por su orientación, comprensión, paciencia
y por los valores que me enseñó.*

*Con mucho cariño a la maestra Rita María Alpuche,
que me enseñó las primeras letras.*

A los maestros de la Escuela Primaria Tlacoquemecall:

Especialmente a la maestra Carmalita.

Porque me dio algo más que una formación valiosa.

A las maestras de la Secundaria No. 38

"Josefa Ortiz de Domínguez"

*María del Pilar Patiño, Margarita Ceballos,
Concepción Arrona, Paulina Nájera.*

Porque me enseñaron a ser una mujer valiosa.

*A los maestros de la Escuela Nacional
Preparatoria No. 8 "Miguel E. Schulz"*

Gracias por su dedicación.

*A la Sra. María Elena Serna Villanueva:
Porque me ha concedido el privilegio de su amistad.*

*Al Lic. Jesús Vargas:
Porque sin su solidaridad me hubiera sentido muy sola.*

*A la Lic. Ma. Eugenia Guerrero:
Gracias por su amistad.*

*Al Lic. Roberto Sánchez Sánchez:
Gracias por su apoyo.*

A mis queridos amigos:

Dr. Jaime Vidales Vargas.

*Lic. Francisco Cervantes Ramirez, Lic. Miguel Angel San Germán Barrera
y Lic. Octavio Rosales Rivera*

Lic. Esmeralda Negrete.

*Elba Marina, Adrián, Justo, Julio y Rosalba, Jorge, Martín, Carmelita y
Mayus.*

CONTENIDO

Introducción	I
--------------------	---

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DEL JUICIO DE RESIDENCIA

1.1. Origen del Juicio de Residencia	1
1.2. Antecedentes del Juicio de Residencia	3
1.2.1. La Residencia en el Derecho Español	9
1.2.2. La Residencia en el Derecho Indiano	11
1.3. La Constitución de Cádiz	13
1.4. Evolución Jurídica de la Residencia en las Constituciones de México	19
1.4.1. Constitución de Apatzingán	21
1.4.2. Constitución Federal de 1824	23
1.4.3. Las Siete Leyes Constitucionales 1836	28
1.4.4. Las Bases Orgánicas de 1843	35
1.4.5. La Constitución Federal de 1857	37
1.4.6. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865	41
1.4.7. El Congreso Constituyente de 1916-1917	44
1.4.8. Discusión de los artículos del Título Cuarto de la Constitución de 1917 "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos"	47

CAPÍTULO 2

PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE RESIDENCIA

2.1. Residencia y Juicio de Responsabilidad	51
2.2. Sujetos de la Residencia	52
2.3. La Acción	54
2.4. Substanciación del Juicio	55
2.4.1. Medidas Precautorias	57
2.4.2. Distribución de Competencias	58
2.5. Efectos de la Residencia	59
2.6. Tribunal de Residencia	60
2.6.1. Composición del Tribunal de Residencia	60
2.6.2. Facultades del Tribunal de Residencia	60

2.7.	Juicios de Residencia Importantes	62
2.7.1.	La Primera Residencia. Hernán Cortés	62
2.7.2.	Juicio de Residencia al Virrey José de Iturrigaray	67
2.7.3.	Otros Juicios de Residencia	
A)	Juicio de Residencia al Obispo Juan de Palafox y Mendoza ..	69
B)	Juicio Político en España contra Miguel Ramos Arizpe	71

CAPÍTULO 3

RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL EN EL DERECHO COMPARADO

3.1.	Responsabilidad del Titular del Ejecutivo Federal en la Legislación Mexicana	73
A)	Responsabilidad Política	75
B)	Responsabilidad Penal	80
C)	Juicio Político en contra del Presidente de la República	83
3.2.	Estados Unidos de América	84
3.3.	Venezuela	90
3.4.	Perú	92
3.5.	Brasil	95

CAPÍTULO 4

UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL JUICIO DE RESIDENCIA

4.1.	Justificación	97
4.2.	Causales de Procedencia	100
4.2.1.	Acción	103
4.3.	Procedimiento	104
4.4.	Órganos encargados de la Substanciación	104
4.4.1.	Composición del Tribunal	104
4.4.2.	Facultades	105
4.5.	Substanciación del Juicio	105
4.6.	Efectos	105

CONCLUSIONES	125
--------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	129
--------------------	-----

*Hoy la gloria con bellos arreboles
ilumina enlazadas nuestras manos
¡honor eterno a México, Españoles!
¡honor eterno a España, Mexicanos!*

Juan de Dios Peza

INTRODUCCION

Inicia el presente estudio con una estrofa del poema "México y España" del destacado poeta mexicano, porque si bien es cierto que la conquista constituye un episodio que quisiéramos borrar de nuestra historia, es menester reconocer su influencia cultural en América.

En las naves en que los marineros viajaban se encontraban las instituciones jurídicas, ya que el Derecho aplicable en estas tierras nace, inclusive, antes de que se supiera que éstas existían. Tres meses antes de que Colón zarpara, los Reyes Católicos en las capitulaciones concedidas al almirante en Santa Fe el 17 de abril de 1492, establecieron las bases jurídicas del gobierno en las tierras que descubriese.

Se entregó a Colón una carta de presentación para entregar a los príncipes de la India, en la que se les reconocía su dignidad e independencia y se buscaba su amistad, pero las tierras e islas que en el viaje se encontraran antes de llegar a ellos, quedarían bajo la autoridad de los Reyes Católicos, a Colón se le otorgaron los cargos de Almirante, Virrey, y Gobernador.

Todos los ordenamientos jurídicos que dictan los Reyes Católicos desde el descubrimiento, se basan en los principios e instituciones del Derecho vigente en España, a los originarios de América se les permite regirse por sus costumbres, aunque cuando los americanos tratan con los españoles es el Derecho de éstos el que rige.

Sin embargo, la realidad del Nuevo Mundo revela la necesidad de una regulación diferente, siete años después de los descubrimientos, el sistema había fracasado; Colón no consiguió llegar a la India y como la finalidad de las expediciones era establecer comercio, las islas solo interesan secundariamente, en La Española se funda una población con gente a sueldo de los reyes a manera de factoría que facilite el intercambio de los productos. Las expediciones de descubrimientos y el abastecimiento de La Española son costeados por las arcas reales y los beneficios no llegan a compensar los gastos, además de que los nativos rehúsan el trato con los españoles, se niegan a trabajar y se refugian en el interior de la isla, por lo que hay que acudir al uso de la fuerza para que presten su colaboración.

Los problemas traen como consecuencia la adopción de nuevas medidas para encauzar la constitución de lo que en el futuro serían las colonias españolas en América, en esta nueva etapa, que inicia en el año de 1499, los ordenamientos que van a regir se alimentan del Derecho Castellano y del Derecho Común Romano-Canónico. Los Reyes dictan reglas para ser aplicadas exclusivamente en las Antillas, en las que se establecen las bases del nuevo sistema. De este modo surge un Derecho especial para las tierras descubiertas, llamado por los tratadistas Derecho Indiano.

En razón de que por donación pontificia pertenecen las tierras descubiertas a los monarcas católicos, nadie duda de su derecho a establecerse en éstas y someter a su autoridad política a los habitantes, sin importar el uso de la violencia. No obstante que se reconoce la libertad personal de los naturales, los españoles los obligan a trabajar en las explotaciones mineras o agrícolas.

Para controlar los abusos de Colón y evitar su excesivo poder se le ordena realizar más viajes para seguir descubriendo nuevas tierras. Las reclamaciones del genovés provocan pleitos que deberán ser resueltos por la vía judicial. Para encauzar jurídicamente los conflictos se crea en 1511 una Audiencia en la ciudad de Santo

Domingo, en La Española, y se declara que en vista de que las leyes dictadas especialmente para Indias no resultan eficaces, regirá el Derecho Castellano.

A fin de procurar la evangelización de los naturales de estos territorios, se erigen tres obispados y en 1508 se obtiene la concesión del Patronato sobre las iglesias en el Nuevo Mundo, por lo que se establecen en las islas dominicos y franciscanos.

Las medidas anteriores pretendían resolver los problemas que la organización de las tierras descubiertas representa, pero apenas transcurridos doce años de la adopción de las nuevas políticas, un simple sermón conmueve la conciencia de los gobernantes de la península y provoca una revisión total de la política seguida.

El tercer domingo de adviento, 14 de diciembre de 1511, el Padre Antonio Montesinos al comentar el evangelio del día, se proclama la voz que clama en el desierto de la isla y acusa a los españoles por los malos tratos que infligen a los naturales de estas tierras como si no fueran hombres. Esta declaración provoca el enojo de los peninsulares y como al domingo siguiente los frailes insisten, aquellos hacen llegar su protesta al Rey.

El Rey Fernando "El Católico" reúne a los teólogos y juristas para revisar el comportamiento de los españoles con los originarios de América, las leyes que regulan las relaciones de unos con otros y sobre todo, algo más trascendente, la legitimidad del poder sobre los nativos de las tierras descubiertas.

En Burgos en 1512, los convocados estudian conforme a los principios de la teología y del Derecho vigentes, la cuestión del ejercicio de la autoridad de los Reyes en las tierras descubiertas por Colón y concluyen que, el descubrimiento de las Indias y la concesión pontificia de éstas a los Reyes de España, son títulos suficientes que legitiman su poder en ella, y por primera vez comprenden la resistencia de los habitantes del Nuevo Mundo a someterse a los españoles. La junta de Burgos encuentra la perfecta solución, hacer del conocimiento de los naturales de la autoridad del Papa sobre ellos y de la cesión que éste hace a los Reyes Católicos, una vez notificados si la resistencia es dolosa contra la autoridad legítima, se les puede someter por la fuerza.

Los repartimientos de naturales que hacían los españoles fueron modificados por la junta de Burgos en encomiendas, el peninsular se beneficiaría al tener trabajadores y él a su vez se obligaba a cuidar de ellos e instruirlos en la religión y en el trabajo. Aunado a lo anterior se reglamenta la jornada de trabajo, comidas, horas de descanso, etc.

A pesar del requerimiento que debe hacerse a los habitantes de América, la conquista es la manera de someterlos y aunque se les reconoce su libertad, la encomienda muy parecida a la esclavitud se adhiere al sistema español.

En los siguientes treinta años los Reyes fomentan los descubrimientos y la colonización, integrando de esta manera a la Metrópoli desde la Florida hasta el Río de la Plata y se crean nuevas Audiencias, ya para entonces, los descendientes de Colón han renunciado a gobernar los territorios descubiertos y los Reyes Católicos son los que toman el mando directamente, pero la pluralidad de gobernaciones independientes entre sí y sujetas a la autoridad real, imponen la necesidad de agrupar varias de ellas bajo la dirección de un virrey. La comisión del Consejo Real de Castilla que se ocupaba de los asuntos del Nuevo Mundo, se independiza de éste y así surge el Consejo Real de las Indias.

A partir de 1513 la política en el Nuevo Mundo se encuentra sujeta a la crítica de todos aquellos que tomaron parte en la empresa; conquistadores, pobladores, religiosos y funcionarios reales aportan su experiencia, visión y proponen soluciones para inducir al Rey y al Consejo de Indias, pero más que beneficiar complican la tarea de aquellos, ya que ni el Rey ni ninguno de los miembros del Consejo habla puesto un pie en los nuevos territorios y solo los conocían por las relaciones, memoriales y crónicas de quienes habían estado en ellas, por lo que resultaba difícil formarse clara idea de la situación y decidir las medidas a imponer.

Para ordenar conforme a Derecho el Nuevo Mundo, se tomó como base el Derecho de Castilla, algunas veces sus normas han de adaptarse a las nuevas condiciones, pero en algunas situaciones no basta la adaptación ya que surgen acontecimientos que no se daban en España, por lo que el Rey y el Consejo se vieron obligados a crear un nuevo Derecho, nuevo porque las normas dictadas no encuentran

precedente ni aplicabilidad en el Derecho de Castilla y viejo en cuanto a su espíritu porque se crea a partir de los principios que durante la Edad Media rigieron en España.

La legislación en estos territorios se crea en la medida en que los problemas surgen o se plantean amenazantes en un lugar, por lo que la fuerza de la realidad obliga prácticamente a remendar o poner parches. Lo anterior propicia que las normas varíen de un lugar a otro, las leyes no tienen vigencia general en todos los virreinos y la legislación prolifera exageradamente.

Frente al Derecho Medieval que considera carentes de capacidad jurídica y de todo derecho a los infieles, los dominicos oponen el Derecho Natural que, según Santo Tomás, concede a todo hombre aunque sea infiel, la misma capacidad y los mismos derechos que al cristiano civilizado, pero los intereses de las autoridades mantiene la prevalencia del Derecho Común.

Muchos religiosos, entre ellos Fray Bartolomé de las Casas, argumentan la imposición del Derecho Natural que otorga derechos a los habitantes de América y pretenden que los Reyes de España obliguen a los colonizadores a abandonar el Nuevo Mundo. Fray Francisco de Vitoria da otra interpretación a lo argumentado por Las Casas señalando que siendo el Derecho Natural un ordenamiento jurídico de origen divino y superior a todos los hombres, es el único válido para resolver los conflictos entre pueblos que se rigen por distintos derechos.

Esta nueva visión, obliga a replantear las cuestiones que surgen en los territorios descubiertos, una nueva junta se reúne y genera las llamadas Leyes Nuevas, promulgadas en Barcelona el 20 de noviembre de 1542, en las que se establecen las normas básicas de la organización del Consejo de Indias y del gobierno de América, proclama la libertad de los indios y suprime las encomiendas. Los colonizadores consideran a la encomienda justa recompensa a su esfuerzo y en el virreinato de la Nueva España se suspende la aplicación de las leyes, pero en el Perú la intolerancia del Virrey provocó una rebelión y el primer intento de independencia, por lo que Carlos V se vio obligado a derogar las leyes más radicales.

Aún derogadas en algunas de sus partes, las Leyes Nuevas constituyen un texto del que partirían otras disposiciones y modifican o derogan algunas dictadas con

anterioridad, en estas se reconoce una dualidad de comunidades, la de los originarios de América y la de los españoles, independientes entre sí pero sometidas a la autoridad del monarca.

Las disposiciones surgidas hasta este momento, siguen siendo blanco de críticas y su eficacia esta en duda, el continuo ordenar y rectificar provoca inseguridad, además de que en 1552 se crean nuevas ordenanzas; esta multiplicidad genera un nuevo problema, conocer qué disposiciones se han dictado y se hallan en vigor. Aunado a lo anterior, los virreyes como directos representantes del monarca emiten disposiciones complementarias de la legislación real que alcanza alto grado de desarrollo, los tratadistas le llaman Derecho Indiano Criollo y así aparecen las Ordenanzas de Minas de 1550 dictadas por el Virrey Antonio de Mendoza y las de la Audiencia de 1548 para el Perú.

Para abordar el problema, Felipe II encarga a un consejero de la Inquisición, Juan de Ovando, una minuciosa investigación.

El inventario sistemático que Ovando preparó sirvió de base para la recopilación de Diego de Encinas, posteriormente la elaboración iniciada en 1603 en el Consejo de Indias con mayor rigor técnico no llega a finalizarse y convertirse en ley general sino hasta 1680.

Es importante resaltar que a partir de esta época el derecho de Castilla, base del Derecho Indiano y que en algunos casos se aplicaba de manera supletoria, deja de influir en él, de tal modo que las nuevas leyes que se dictan para la península ya no rigen en el Nuevo Mundo a menos que así lo dispongan, que el Consejo lo permita o que las leyes de América se remitan a ellas.

El renacimiento viene a formar una nueva mentalidad, los Reyes de España educados cultural y políticamente a la francesa consideran superiores a las instituciones galas y tratan de reformar las españolas. El Rey ya no se considera amo y señor de los dominios de la monarquía, sino como un administrador y considera a los territorios americanos ya no como un todo único e indivisible vinculado a los peninsulares, sino que reconoce que las distintas provincias son entidades en sí mismas.

Las doctrinas mercantilistas provocan que se procure incrementar la riqueza del Estado no solo intensificando la importación de metales preciosos, sino propiciando desarrollar la riqueza y así se otorga a empresas mercantiles la colonización de algunas regiones. En esta etapa las reformas están encaminadas hacia lo económico y administrativo.

Administrativamente, el Consejo de Indias pierde importancia frente a Secretarios de Estado, quienes también emiten leyes y derogan las contenidas en la Recopilación de 1680, por lo que el Derecho Indiano tiende a acercarse al Castellano nuevamente.

Tras la ocupación francesa en 1808 tanto en España como en las Colonias surgen las juntas provinciales que retoman la soberanía y por tanto con la Constitución de Cádiz, se derogan las viejas instituciones políticas, administrativas y judiciales. Posteriormente las nuevas Repúblicas Americanas crean sus propias instituciones jurídicas. Algunas figuras, como es el caso del Juicio de residencia que se estudiará en el presente trabajo, pervivieron durante una importante etapa del México independiente.

Ahora bien, para entender el orden jurídico español e indiano, es menester conocer su proceso de creación.

Las diversas clases de normas en el Derecho Español son:

a) Leyes.- dictadas por el Rey en ejercicio de una potestad legislativa o de una función de gobierno, con carácter general y valor perpetuo, que no puede ser modificada más que por otra ley.

b) Mandamientos Reales.- Los dicta el Rey y van dirigidos a autoridades o cuerpos determinados de una provincia (virreyes, audiencias, gobernadores, cabildos locales, oficiales reales de hacienda, etc.) o incluso a particulares. Estos mandamientos o despachos de parte informan a los destinatarios las circunstancias y criterios que los motivan, indican lo que el rey provee, dan órdenes o instrucciones oportunas y conminan a cumplirlas. No tienen carácter general, no se promulgan ni publican, sólo se comunican a los destinatarios quienes se encargan de cumplir con lo previsto por el

rey, en algunos casos y dada la importancia, se leen públicamente. Dentro de los mandamientos de gobernación se encuentran:

1. Ordenanzas.- Disposiciones de gobierno que tratan de regular en su conjunto, lo referente a una determinada institución oficial (Consejo de Indias, Casa de Contratación, Audiencias, Corregidores, Oficiales Reales, etc.), grupo social o actividad, dado su amplio contenido aparecen divididas en capítulos.

2. Reales Provisiones o Cartas de Provisión.- Documento solemne, que se usa para la promulgación de leyes de Cortes y Reales Pragmáticas, para las ordenanzas y nombramientos de virreyes. En algunos casos son generales y se dirigen a todas las autoridades, desde el príncipe heredero hasta los oficiales del Consejo, o particulares.

3. Reales Cédulas o Cartas Reales.- Inician con el nombre de la persona o autoridad a quien se dirige, expone los hechos que la motivan, indica el acuerdo que sobre el asunto haya emitido el Consejo de Indias y finalmente se manda cumplir con lo ordenado y en su caso, se establece la pena en que se incurre por la falta de observancia.

Tanto las Cédulas como las provisiones concluyen con la fecha; la firma del monarca o de quien en su nombre ejerce el gobierno, en el caso de ausencia; el refrendo del secretario real y la firma en las provisiones o la rúbrica o señal en las cédulas de los Consejeros.

4. Cartas.- Mediante éstas, el Rey comenta por extensión muy diversos asuntos y anuncia que remite una cédula sobre el particular.

5. Instrucciones.- Inicia con la mención del Monarca, "Yo, el Rey", indica el destinatario y lo que ha de realizar "lo que vos a quien he proveído por (indicación que ha de cumplir) habéis de hacer en el ejercicio de vuestro cargo lo siguiente..." y finaliza como las cédulas.

Por otra parte, conviene hacer comentarios respecto del régimen de gobierno que operaba. Toda clase de oficios públicos constituía una regalía de la Corona, ya que los Reyes tenían amplias facultades para nombrar a los funcionarios.

Durante la época de los descubrimientos y colonización el asiento o capitulación constituía el título a través del que se nombraba a los adelantados, gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, capitanes generales y alcaides de fortalezas. Los títulos se otorgaban con carácter gratuito en compensación de servicios prestados y en ocasiones se otorgaban en retribución de prestaciones pecuniarias. En tiempos de Felipe II se introdujo en América la práctica, ya acostumbrada en España, de que los oficios concejales y los llamados de pluma (escribanos y relatores de cabildos y audiencias) fueran enajenados en pública subasta. Cuando la naturaleza del cargo así lo requería, se analizaba minuciosamente la capacidad profesional de un presunto funcionario; posteriormente, se decretó la obligación de verificar esa capacidad al adjudicar los cargos ya fuera en remate o al aprobar las renunciaciones de los encargados de los oficios de pluma, esta condición se impuso también para los nombramientos de oidores y fiscales de las audiencias y en los funcionarios de la Real Hacienda. Con los oidores de las audiencias se llegó a formar un cuerpo de supernumerarios, diferenciando entre los que eran de mérito, de capacidad profesional acreditada y aquellos de beneficio, o sea, los que habían satisfecho algún servicio pecuniario. De tal forma que encontramos una burocracia profesional, oidores y oficiales de la Real Hacienda; y una burocracia política, virreyes, presidentes, gobernadores y alcaldes mayores o corregidores.

En el nombramiento de Virrey se conjunta la figura de gobernador, en los textos antiguos se habla de virrey y gobernador, siendo por tanto un oficial de alta dignidad que haciendo las veces del monarca, gobierna un territorio. A Colón se le concedió el título de Almirante, Virrey y Gobernador. La autoridad del almirante queda limitada a la línea de costa invadida por la marea, a la boca de los ríos donde ésta se deja sentir y a los puertos; el resto de la tierra queda sujeta a la autoridad del virrey.

AUDIENCIAS

Antes de que en las tierras descubiertas se crearan las audiencias y se establecieran los virreyes, predominaron las capitulaciones de descubrimiento nuevo y población, que dieron origen a los adelantados, título que se concedía por una o dos vidas al jefe de la expedición colonizadora. Tenía facultades para repartir tierras, encomendar naturales y nombrar a quienes desempeñarían los oficios menores.

Igualmente se desempeñaba como gobernador, capitán general y alguacil mayor de su provincia, o sea, que ejercía el gobierno político, administrativo y militar, tenía facultad para promulgar ordenanzas cuya validez era de dos años prorrogables si la Corona las confirmaba, poseía troqueles para acuñar moneda y gozaba de exenciones tributarias. No siempre se concedía al descubridor el título de adelantado, sin embargo durante los años de los descubrimientos y colonización, las tierras halladas por el esfuerzo de un particular son gobernadas por el jefe de la expedición aún sin el título de adelantado, pero con el cúmulo de atribuciones que les corresponde.

El Real Consejo de Indias surge en el año de 1518 como órgano del Consejo Real de Castilla, en el Nuevo Mundo se establecen las audiencias como los principales organismos de administración de justicia, la primera fue la de Santo Domingo, la división del territorio tenía como figura principal el virreinato que se dividía en provincias mayores o reinos y provincias menores, unas y otras se subdividían en distritos. En la capital del virreinato se encontraba el virrey a quien correspondían las funciones de gobierno, guerra, real hacienda y justicia; el virrey era gobernador, capitán general, superintendente de la Real Hacienda y presidente de la Real Audiencia. Por otra parte en las capitales de los reinos había un gobernador y en las capitales de distrito un alcalde mayor o corregidor.

Judicialmente el virreinato de la Nueva España estaba dividido en dos grandes audiencias, la de México y la de Guadalajara, la de México la presidía el virrey y la otra el gobernador de la Nueva Galicia. Algunos tratadistas distinguen tres clases de audiencias, las virreinales, Pretoriales y subordinadas.

Las virreinales se asientan en la capital del virreinato y las preside el virrey; las Pretoriales son radicadas en la capital de un reino, provincia o capitania general y las restantes son subordinadas.

Por la complejidad de la organización, las audiencias revistieron las funciones de jurisdicción y gubernativa.

Función Judicial.- Para conocer de los llamados casos de Corte, las audiencias tuvieron jurisdicción en primera instancia tanto civil como penal, pero sobre

todo fueron tribunales ordinarios de apelación ante los que se substanciaban los recursos interpuestos por las partes contra los fallos dictados por las justicias inferiores. Ante las audiencias también se substanciaban los recursos de fuerza en los fallos dictados por los tribunales eclesiásticos. Los oidores de las audiencias fueron nombrados inspectores de las armadas de las Indias, delegados especiales para la regulación de los impuestos e inspectores de los juzgados inferiores (visitadores ordinarios y pesquisadores extraordinarios en los casos de injusticia grave y notoria). Contra sus fallos finales, en algunos casos, procedía la superior apelación ante el Supremo Consejo de las Indias.

Función Gubernativa.- La ejercían las audiencias a través de sus Presidentes (virrey, capitán general y gobernador) y en su caso por los oidores en cumplimiento de los Reales Acuerdos.

Los presidentes tenían la facultad de nombrar jueces en las causas que ante ellos se trataran, informar a los monarcas sobre acciones de gobierno, de la audiencia y de los oficios proveídos, imponer multas a los ministros de la audiencia o reprenderlos pública o secretamente, velaban por el mantenimiento del orden y buena gobernación de los ciudadanos o distritos, nombraban funcionarios interinos. En las postrimerías del siglo XVIII la mayor parte de estas funciones fueron confiadas a los Regentes de las Audiencias que ocuparon un nivel inmediatamente inferior al virrey y capitán general. En este carácter, debía asistir a todos los juicios de residencia.

Cuando la audiencia discutía con el virrey asuntos de la administración política actuaba como consejo de Estado, a estas reuniones se les llamaba acuerdos y sus resoluciones autos acordados. Cuando se discutían asuntos de la Real Hacienda se unían los oidores. Estos acuerdos llegaron a constituir facultades legislativas y administrativas similares a las del Consejo de Castilla en España.

VIRREYES

Los virreyes gozaron de un complejo de atribuciones muy amplio y de la máxima confianza de la Corona. La distancia, la dificultad de las comunicaciones, la urgencia de los múltiples problemas, obligaba a los virreyes a decidir por sí y ante sí,

sin plantear las cuestiones a los altos organismos de gobierno radicados en España. La propia Corona autorizó modificar y aún suspender las reales cédulas.

En la primera época, el nombramiento de virrey se hacía de por vida, posteriormente se fijó en tres años y más tarde se extendió hasta cinco años.

El virrey además de las facultades señaladas como presidente de la audiencia, podía repartir tierras y solares, autorizar la venta en pública subasta de las tierras de realengo, le correspondía la superintendencia de las obras públicas así como el mantenimiento del orden público en la capital del virreinato, cuidar que los oficios públicos vendibles se remataran en personas honorables y capaces, el rápido despacho de correos y postas, etc.

Todas las autoridades del virreinato (gobernadores, corregidores y alcaldes mayores) debían consultar al virrey antes de adoptar resoluciones de importancia y debían someterle las posibles cuestiones de competencia que entre ellos pudiera suscitarse. Solo los adelantados estaban exentos de su jurisdicción.

Como superintendente de la Real Hacienda debía inspeccionar el mecanismo financiero del virreinato procurando incrementar los ingresos del Tesoro, podía autorizar gastos extraordinarios previa consulta a la junta superior, daba instrucción a los tesoreros, cuidaba la conducción de los metales preciosos y del despacho de los caudales a la Casa de Contratación de Sevilla, ordenaba la cantidad de moneda que debía acuñarse y la que debía circular y en casos de extrema necesidad del Tesoro pedía órdenes al Rey para conseguir donativos de particulares, así como para solicitar empréstitos. También debía alentar el desarrollo de la agricultura y ganadería, incrementar la industria local y reprimir el contrabando.

Otras de las funciones que ejercía el virrey era como vicepatrono de la iglesia. Coadyuva con el clero regular en el establecimiento de las misiones y vigila la edificación de iglesias y conventos, tiene sujetos a su inspección a los arzobispos y altos dignatarios del clero secular, garantiza la fiel observancia de las reglas monásticas y toma las medidas necesarias para la expulsión de los jesuitas, inspecciona la recaudación de los impuestos que la iglesia tenía que satisfacer al Estado e interviene en los conflictos de las diversas órdenes religiosas.

En su condición de capitán general el virrey se constituye como jefe militar de las fuerzas armadas, para tal encargo se auxiliaba de la junta de guerra y un auditor. Le correspondía el reclutamiento de tropas, avituallamiento de armas, viveres y municiones, el sostenimiento de cuarteles y hospitales militares y la fortificación del territorio. Los almirantes estaban sometidos al virrey mientras permanecían en aguas jurisdiccionales. En las regiones consideradas como capitania general el titular ejerce funciones análogas a las del virrey.

GOBERNADORES

Los gobernadores se constituían en las provincias menores como la máxima autoridad judicial y política.

CORREGIDORES

Circunscritos a una demarcación territorial menor a la provincia menor, una ciudad o un distrito, se encontraban los corregidores. El corregidor se auxiliaba de uno o más tenientes y sus auxiliares, podía conocer de asuntos litigiosos, la apelación se hacía ante la audiencia respectiva.

ALCALDES MAYORES

Al igual que los corregidores, los alcaldes mayores eran los jefes políticos y administrativos de su circunscripción. Dentro de los distritos frente a los que se encontraban los alcaldes mayores, había pueblos de naturales, villas y pueblos de españoles.

Entre los corregidores y alcaldes mayores, prácticamente no existían diferencias, ya que la división territorial no obedecía a un orden específico, éstos y aquellos tenían las mismas atribuciones, debían fomentar el desarrollo de la agricultura y procurar buen trato a los naturales. No podían ser nombrados vecinos del lugar donde ejercerían su cargo, ni los encomenderos ni los propietarios de tierras y minas. Para

garantizar el buen desempeño de sus funciones prestaban juramento y otorgaban inventario de sus bienes y fianza.

En los casos de los pueblos de naturales, de los asuntos de poca cuantía o importancia conocían las propias autoridades indígenas, para los asuntos de mayor importancia recurrían al teniente del alcalde o al Juzgado General de Naturales. De las sentencias dictadas por el Alcalde o sus tenientes, conocía en apelación o recurso extraordinario la audiencia respectiva.

Los corregidores y alcaldes mayores eran nombrados por el virrey o la audiencia con aprobación del supremo Consejo de Indias y en algunos casos eran nombrados directamente por el Rey.

Lo vertido anteriormente ayudará a comprender el contexto histórico y político en el que surge y tuvo vigencia el juicio de residencia, al que nos abocaremos en el presente estudio.

El primer capítulo se refiere a los antecedentes de esta figura jurídica y su evolución a lo largo de las diversas etapas constitucionales; en el segundo se analizarán las fases procesales y conoceremos algunos juicios importantes.

En el tercer capítulo se estudiará el procedimiento de responsabilidades del Presidente de la República y se presentan los argumentos por los que Titular del Ejecutivo debe ser sujeto de responsabilidad política. Además que se recoge el caso de Perú cuyo presidente fue juzgado una vez terminado su mandato; y los casos de Brasil y Venezuela cuyos mandatarios fueron destituidos en 1992 y 1993, y la figura del impeachment en los Estados Unidos.

Durante la época colonial el juicio de residencia se convirtió en el arma de los gobernados, por más humildes que éstos fueran, para alcanzar justicia. Todos los funcionarios hasta los virreyes debían responder de sus actos y su futuro dependía de las consecuencias del juicio, aquí no valía influencia alguna, el gobernante quedaba a la par con el gobernado. Si la gestión había sido satisfactoria los méritos se reconocían públicamente y los funcionarios estaban en posibilidad de acceder a cargos de mayor

relevancia. Por el contrario si habían cometido injusticias o excesos quedaban expuestos a las sanciones correspondientes.

El juicio obligaba a los empleados públicos a realizar su labor con toda honradez, eficiencia y plena conciencia de sus responsabilidades, fomentando el espíritu de servicio.

Actualmente la falta de responsabilidad de los funcionarios ha derivado en la crisis de credibilidad del Estado, la impunidad que ha caracterizado algunos regimenes de gobierno, ha propiciado que la delincuencia rebase a las autoridades.

Es válido afirmar que las leyes que no se aplican no cumplen su cometido y constituyen letra muerta; un perfecto orden jurídico no ofrece seguridad a una sociedad en la que priva la falta de voluntad, el éxito de las instituciones jurídicas requiere de la concurrencia de las autoridades que deben velar por su correcta aplicación e interpretación. Es aquí donde encontramos el objetivo fundamental del presente trabajo de tesis, algunos de los lineamientos del juicio de residencia pueden actualizarse para obligar a las autoridades a cumplir cabalmente con sus responsabilidades constituyéndose como un eficaz medio de control.

El artículo 128 de nuestra Carta Magna preceptúa "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen". Por su parte el artículo 87 señala que el Presidente de la República al tomar posesión de su cargo prestará la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión y, si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande"

De la lectura de los citados preceptos se desprende una interrogante ¿De qué forma la Nación puede reclamar, en este caso al Presidente de la República, el incumplimiento de las obligaciones que le corresponde y que protestó desempeñar?. Estamos convencidos de que es el juicio de residencia.

En los albores del Siglo XXI debemos replantear los valores que deben caracterizar la función pública. Si queremos un México mejor no podemos transitar hacia el nuevo milenio con los vicios que corrompen y destruyen a la sociedad. Por lo tanto tenemos la obligación de participar en la edificación de un futuro mejor.

Capítulo 1

ANTECEDENTES DEL JUICIO DE RESIDENCIA

1.1. ORIGEN DEL JUICIO DE RESIDENCIA

El juicio de residencia tiene su origen en la necesidad de exigir a los gobernantes cuentas de su actuar.

Desde el inicio de los grupos sociales, existe como denominador común el ejercicio del mando, del poder frente a los restantes integrantes del grupo; en un principio lo detentaban los viejos, los sabios, los hechiceros, los más fuertes; quienes dirigían a los clanes u hordas y cuya forma de organización no daba lugar al abuso. Pero cuando cambió la forma de funcionamiento, organización y desarrollo de los pueblos como sucedió cuando empezaron a acuñarse los metales y el hombre se convierte en fuente y detentación de riqueza por sí mismo, culminando con situaciones y fenómenos tales como la esclavitud, los abusos caracterizaron una época de crueldad que no vino a enmendar las heridas sino hasta el siglo XVIII cuando surge la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, sin embargo como resultado de una época de oscurantismo, en la que la convicción fue que el poder devenía de una voluntad divina, no era admisible cuestionar a los gobernantes.

Pero resulta interesante que en una sociedad en principio esclavista, institución base de su sistema político y económico, encontramos preceptos reguladores de la responsabilidad de los funcionarios del Estado,

"el Derecho Romano que es un derecho de cosas e intereses materiales, no podía dejar abandonados los intereses del propio Estado, confiando en la honrada gestión de sus empleados, sino que creó la residencia precisamente para obligar a rendir cuentas... La Constitución del Emperador Zenón del año 475, la consagra de la siguiente manera:

Ut omnes iudices tan civiles quam militares post administrationem depositam quinquaginta dies in civitate vel certis locis permaneant, ut pateat omnibus facultas libera super furtum aut crimina querimoniam commovendi.*¹

Tal como lo afirma el Dr. José Barragán, este es el antecedente que retomaron los autores de Las Partidas para incrustarla en el Derecho Español, toda vez que el Derecho Romano tuvo vigencia en los territorios tanto del Imperio Romano de Occidente como de Oriente.

¹ Barragán Barragán, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. p. 21
Traducción: Todos los jueces tanto civiles como militares, después de cesar en la administración, deben permanecer cincuenta días en la ciudad o en ciertos lugares conocidos para que todos con libertad de facultad puedan demandar respecto de hurto y crímenes cometidos por aquéllos.

1.2. ANTECEDENTES DEL JUICIO DE RESIDENCIA

Anterior a las fuentes del Derecho Romano, encontramos en el Viejo Testamento una disposición en la que se establece "No perviertan la justicia; no hagan ninguna diferencia entre unas personas y otras, ni se dejen sobornar, pues el soborno ciega los ojos de los sabios y pervierte las palabras de las personas justas" ² De igual manera, en las XII Tablas, siglo V a.C., se relata un castigo para los jueces cohechadores para recuperar lo dado.

En el libro de los Jueces, se aprecia que cuando tocó turno a Samuel, al término de sus funciones se presentó ante el pueblo y poniendo a Dios como testigo exclamó:

Yo soy quien los ha dirigido a ustedes desde mi juventud hasta el presente, y aquí me tienen; Si me he apropiado del buey o del asno de alguien, o si he oprimido o maltratado a alguno, o si me he dejado sobornar, pueden acusarme ante el Señor y ante el Rey que él ha escogido, y yo pagaré lo que deba.
Nunca nos has oprimido ni maltratado, ni te has dejado sobornar-dijeron ellos" ³

En Grecia, el procedimiento se llevaba de la siguiente manera, diez varones llamados logistas enjuiciaban a los gobernadores por espacio de treinta días, después de desempeñado su oficio. Un pregonero convocaba a quienes quisieran acusar al gobernador a comparecer ante los logistas para ser oídos. Platón afirmaba que ningún juez ni magistrado que no fuere del Consejo Supremo debía excusarse de dar cuenta de su administración.

En la época anterior a Cristo, en Roma se observaba estrictamente la conducta de los jueces y gobernantes. Cuentan que un hombre pidió al Senado que lo nombrase juez en la residencia que había de tomarse a su hijo, Gobernador de Macedonia, con motivo de las quejas que en su contra expusieron embajadores. El Senado accedió a la petición y aquel juzgó a su hijo Julio Silano en su propia casa de forma privada. En dos días terminó el proceso y le condenó a la horca y él mismo ejecutó la sentencia.

Las Leyes de Ulpiano y Modestino delataban un estado de pobreza de los jueces, ya que éstos podían recibir cosas de comer en poca cantidad. Pero Justiniano

² Deuteronomio 16.19

³ 1 Samuel 12.1-5

corrigió estas leyes y así terminó con la posibilidad de que recibieran cosa alguna de los litigantes, cualquier dádiva por pequeña que fuera, era causa para someter a juicio a un juez. En el Derecho Civil, la pena contra los jueces que recibían alguna dádiva consistía en la confiscación de los bienes y de cuatro tantos, además de la restitución y en las causas penales la confiscación de bienes, destierro e infamia.

Justiniano consideró de vital importancia el castigo de los malos jueces y les negó la inmunidad de la iglesia a quienes estando en residencia se refugiaban en ella. Considerando que resultaba contradictorio que si los jueces castigaban a los ladrones con penas y restitución ellos, actuando como ladrones, quedasen sin castigo.

En el siglo VII cuando los godos invaden la península ibérica, apareció el Fuero Juzgo o Codex Visigothorum, en él se contienen las leyes sancionadas por Eurico en el siglo V y sus sucesores, pero no se compiló sino hasta el Concilio XVI de Toledo, durante el reinado de Flavio Égida, quien ordenó la compilación de las leyes de Eurico, Recesvinto y Eurigio.

En este Código se contiene la Ley 27 del Título I, Libro II que ordena:

"el iuslo que es dado por mandado del rey o por miedo, si es tortizero que non vala"⁴

La Ley 18 del mismo Título establece que si algún hombre se querella ante el juez y este no lo quiere oír o no le quiere dar su sello, o prolonga el pleito por alguna excusa, engaño o por daño que quiera hacer a la otra parte, si el querellante puede demostrar estas circunstancias por medio de testigos, debe el juez compensar el daño según el beneficio que obtuvo y si es el caso, que demande cuanto quisiera según lo que en su derecho le corresponde.⁵

Por otra parte la Ley 19 señala que si el juez habiendo juzgado con maldad no puede hacer enmienda debe recibir cincuenta azotes y la Ley 20 estatuye que si el juez prolonga el pleito por maldad o engaño o por causarle perjuicio a alguna de las partes o

⁴ Santillán Ortiz, Ernesto, El Juicio de residencia como medio de control de las autoridades de la Nueva España, p. 22

Traducción: El juicio que es ordenado por el rey, si es chueco, torcido, por extensión contrario a derecho, no tendrá valor.

⁵ Santillán Ortiz, Ernesto, op. cit. pág 22

a ambas, el daño que recibieron desde el día que comenzó el litigio y que lo demuestren mediante juramento, el juez debe entregar todo de lo suyo.⁶

Las anteriores leyes indican la intención de gobernar con justicia, evitando que su impartición estuviese sujeta al capricho o voluntad tanto del Rey como de los jueces.

En la Ley 22 se contiene la apelación ante el Rey, antecedente inmediato del juicio de residencia, en la que se establece que si existe sospecha de un juez, el Rey debe juzgar el pleito y oír al Obispo y lo que juzgare, hacerlo constar por escrito. Si alguna persona quisiere presentar querrela y el litigio ya hubiere terminado, puede el juez apelar ante el Rey. Esta ley también prevé una medida tendiente a moderar el uso de la apelación y castiga la falta de honradez de los litigantes hacia el juez.⁷

Las Leyes 29 y 30 dictadas por el Rey Flavio Rescindo, reglamentan lo anterior y en la primera se faculta a los obispos para que amonesten a los jueces y enmienden sus errores, la resolución debe ser enviada al Rey para que en última instancia resuelva según el derecho; en la segunda se establece que cualquier juez si alguien se lo demanda debe responder ante el señor de la ciudad o ante el juez que señale el rey, de lo que anteriormente haya juzgado y si juzgó "tuerto"⁸ sería penado por la ley o condenado a enmendar el daño causado.

El Fuero Juzgo fue perdiendo eficacia hacia el siglo XIII ya que a raíz de la reconquista, empezaron a surgir diversas legislaciones locales y la concesión de fueros particulares y privilegios, a los señores de las provincias ocupadas por el ejército cristiano, se oponían a algunas de sus disposiciones.

Al Fuero Juzgo, lo deroga el Fuero Viejo de Castilla dictado a finales del siglo XIII, durante el reinado de Alfonso VIII de Castilla. En él se encuentra por primera vez la pesquisa, investigación por la cual el Rey se allegaba de elementos para juzgar ciertos delitos y resolver dificultades.

El Fuero Real, Fuero de las Leyes, Libro de los Concejos de Castilla, Fuero del Libro o Fuero de Castilla, publicado en 1255 por el Rey Alfonso X "El Sabio", pretendía

⁶ Idem p. 23

⁷ Idem pp. 23-24

⁸ Tuerto.- Agravio, sin razón o injuria que se hace a uno. Barragán Barragán, José, op. cit. p. 25

observancia en toda la península, pero en el año de 1270, por la oposición de la nobleza, el Rey suspendió sus efectos mandando que se juzgaran por el Fuero Viejo. Para 1356 el Rey Pedro "El Cruel" realizó importantes innovaciones al Fuero Real y es así como trascendió. Este imponía al alcalde o juez que no hiciese justicia, el pago de daños y de las costas; se reglamentó la apelación y la pesquisa, que anteriormente se había limitado a la investigación de hechos concretos, ampliándose hasta poder referirse a la investigación de una villa o de una región.⁹

Ya antes, Alfonso X "El Sabio" había promulgado las Leyes de Estilo o Declaraciones de las Leyes del Fuero Real a las que, si bien es cierto, no se les reconocía el carácter de leyes; fueron aplicadas por los Tribunales y entre los jurisconsultos e influyeron en legislaciones posteriores. En estas se reglamentan los casos en que procedía la pesquisa y las formalidades para llevarla a cabo. En la Ley 55 se señala que si alguien se querellase ante el Rey y al ser oído como en juicio negare las imputaciones, el quejoso debía probarlas. Mediante la Ley 135 se dispuso que después que el alcalde terminara su gestión, por todos aquellos hechos de los que se querellase cualquier particular en causas criminales, se le demandara ante el Rey, éste debe mandar, de entre la gente honrada del lugar de donde son naturales, quien lo oiga en su casa y si demandan al alcalde por otras causas que no son criminales, debe permanecer en el lugar treinta días, para que los alcaldes de aquel lugar se ocupen de todas las querellas presentadas.

De las Leyes dadas por Alfonso X "El Sabio" destaca la cuarta aplicable a los Adelantados Mayores que señala que el adelantado mayor debe ir por todos los lugares y en aquellos donde encontrara funcionarios de mala fama hacerlos reparar los daños que hayan causado y en su lugar poner a otros de buena fama.

Posteriormente Alfonso X expidió las Siete Partidas para que sirvieran de ley común al estado llano y a la nobleza, pero sin darles la calidad de ley y es hasta el año de 1348 cuando Alfonso XI al expedir el Ordenamiento de Alcalá establece que los pleitos y las contiendas que no se pudieran librar por las leyes de este libro y por los dichos fueros se libren por las leyes contenidas en los libros de las Siete Partidas.

Ya en las Siete Partidas encontramos el juicio de residencia, los jueces tiene la obligación de prestar juramento, de dar fiador y se obligan y comprometen a que

⁹ Zorita, Alonso de, Cudulario de 1574, p. 221

cuando acabe su tiempo de juzgar o quieran dejar los oficios, ellos por sus personas permanecerán cincuenta días después en los lugares en que juzgaron, por ser derecho a todos aquellos que hubieren recibido "tuerto". Y ellos deben cumplirlo recién acabado su oficio al dar pregón diario y públicamente y si algún particular tiene querrela, el juez que quede en su lugar debe tomar algunos hombres buenos que no sean sospechosos ni tengan mal querencia de los primeros jueces y deben escuchar al querellante y de todo "yerro o tuerto" ¹⁰ que hayan hecho están obligados a enmendarlo, según lo manda la Ley VII del Título IV de la Partida III. Y continúa la Ley VI señalando que si tal yerro que hubiesen hecho merece la pena de muerte o la pérdida de un miembro, se debe presentar ante el Rey junto con las constancias escritas y solo el Rey podrá ordenar se ejecute tal sentencia.

Además de los jueces ordinarios, existían los jueces delegados que eran nombrados por quien tenía autoridad para ello, a fin de que conociese de un pleito en particular.

En la partida VII, se establecen las causas por las que las autoridades podían ser acusadas, cualquier oficial que teniendo poder para juzgar o hacer justicia por mandato del rey, obrase contra derecho por precio que le diesen o le prometiesen, puede ser acusado durante su vida y aún después de su muerte, si resulta culpable recae infamia sobre su memoria.

Asimismo, se señalaban las causas por las que se les podía demandar durante el desempeño de su función y por las que debía esperarse a que terminaran su gestión para presentar la acusación. Se les podía acusar durante el ejercicio del cargo por cometer agravios contra aquellos a quienes juzgaban y hasta que dejaran el cargo por los "yerros" que cometieran independientemente de sus atribuciones.

Como ya ha quedado establecido, el Ordenamiento de Alcalá no tuvo aplicabilidad por la confusión de las diversas legislaciones, pero algunas de sus disposiciones fueron reproducidas en la Novísima Recopilación, sobre todo las relativas a la responsabilidad de los jueces y de otros funcionarios, amén de otras disposiciones contenidas en las Ordenanzas Reales de Castilla u Ordenamiento de Montalvo; las que

¹⁰ Yerro.- Cualquier falta o delito cometido contra los preceptos legales por ignorancia o malicia. Barragán Barragán, José, p. 29

dictaron Don Fernando e Isabel el 9 de junio de 1500 publicadas en Sevilla; Instrucción de Corregidores y Jueces de Residencia; y las relativas al juicio de residencia de Fernando y Juana emitidas en Burgos en 1517 y que fueron confirmadas por el Emperador Carlos y Doña Juana en Valladolid en 1523; únicamente la Novísima Recopilación tuvo vigencia en América, por lo que para efectos de este estudio solo nos ocuparemos de ésta.

Sin embargo, destacamos que en la Ordenanza del 20 de agosto de 1528 ¹¹ se imponía la obligación de que previo a la toma de residencia, se debía hacer del conocimiento de los jueces las disposiciones dictadas para jueces de residencia y para corregidores, otorgándoles de ésta manera la garantía de legalidad. El 20 de noviembre de 1542, el Emperador y Doña Juana dictan en Barcelona la Ordenanza que faculta a las audiencias para enviar jueces de residencia a los gobernadores de ultramar y otra que prohíbe al Consejo de Indias intervenir en los negocios particulares que solo competen a las audiencias. El Consejo se ha de ocupar de las residencias y visitas de las audiencias y de los gobernantes. ¹²

Durante la época de la conquista, la residencia estaba reglamentada por las leyes dictadas por los Reyes Católicos en Sevilla en el año de 1500 y por las leyes que en 1517 expidieron en Burgos Fernando "El Católico" y su hija Doña Juana. En 1523 Carlos I y su madre la Reina Juana ratificaron éstas últimas, por lo que la residencia de Cortés en 1526, se llevó a cabo de conformidad con este ordenamiento.

La publicación de la Recopilación de Leyes en 1567, por disposición de Felipe II, incluía normas del Fuero Juzgo, de las de Estilo, de las Siete Partidas, del Fuero Real, del Ordenamiento de Alcalá y de las Leyes del Toro. Pero la extensa variedad de leyes, muchas de ellas contradictorias, impedían su aplicación correcta; lo que provocó que a través de autos acordados se aclararan las leyes, se llenaran las lagunas y se interpretara su alcance; por la amplitud de la legislación el problema no se resolvió y en cambio lo complicó, ya que su número llegó a exceder el de las leyes.

La obra recopiladora de Ovando, como ya se estableció anteriormente, se interrumpió con su muerte pero fue continuada por otros jurisconsultos y veinte años

¹¹ Zorita, Alonso de, op. cit. p. 228

¹² Idem p. 157

después se inició el Sumario de Recopilación General de Leyes que concluyó en 1680, Carlos III ordenó se imprimiera y en ellas se estableció que las leyes en él contenidas se guardaran, cumplieran y ejecutaran, que todos los negocios y pleitos se dirimieran según sus preceptos tanto en España como en América y que aquellas que fueren contrarias, en adelante, no tendrían autoridad alguna.

1.2.1. La residencia en el derecho español

Ya hemos comentado la diferencia que hacen los tratadistas entre el Derecho Español y el Derecho Indiano, pero no está de más anotarla nuevamente. El Derecho Español o Castellano era el vigente en la península, lo dictaba el Rey o el Consejo para el territorio español y que tuvo vigencia en América; el Derecho Indiano es aquel que fue promulgado por el Rey, por el Consejo Real de Castilla o por el Consejo de Indias, para ser aplicado exclusivamente en América y se integra además, con las cédulas y ordenanzas dictadas por el Virrey o por la Audiencia en los territorios descubiertos.

En el Título IV de la Ley VI; Título V, Ley XII y Título XVI, Ley I de la Partida III se encuentran varios párrafos interesantes en los que se describe al juicio de residencia y cuyos principales elementos son, de acuerdo al Dr. Barragán, los siguientes:

1. *Se habla fundamentalmente de jueces y del personal auxiliar.*
2. *El oficio o cargo de estos jueces era temporal.*
3. *Se decreta la obligación de tomar fiadores e recabdo, antes del desempeño del cargo, en función precisamente de la obligación de someterse a la residencia.*
4. *Quedan obligados, por tanto, a permanecer cincuenta días inmediatamente después de terminado el oficio en el mismo lugar en donde éste fungía, para ser sindicados.*
5. *La obligación es personalísima; no se admite personero.*
6. *Cada día se deberá dar pregón públicamente a efectos de que los interesados o agraviados queden enterados debidamente.*
7. *La responsabilidad es universal o ilimitada, por fazer derecho a todos aquellos que oviesen recibido tuerto; y de todo yerro e tuerto que ayan fecho, según lo prescrito por las propias Partidas.*
8. *La acción que se reconoce es a favor de todos los posibles interesados o agraviados, de acuerdo con las normas establecidas en Las Partidas.*
9. *Actuará como juez residente, el mismo que vaya a sustituirlo, siendo preceptivo el oír con aquellos que se querellare a algunos hombres buenos.*

10. *La competencia de éstos jueces residentes, sólo parece tener una sola limitación: la de los casos reservados al Rey, por gravedad.*

11. *Finamente, para hacer efectiva dicha responsabilidad se obliga a prestar declaración a los propios familiares o no, que vivieron con ellos en aquellos oficios.*"¹³

De lo anterior se desprende que el juicio de residencia se traduce en un efectivo medio de control contra todo abuso, agravio o daño que cualquier autoridad causara a los particulares. En el texto de Las Partidas solo se habla de jueces, pero tal como lo señala el Dr. Barragán, al existir concurrencia de poderes, por ejemplo los corregidores que a la vez eran jueces ante los que se desahogaba la alzada, también eran gobernantes, por lo que sus responsabilidades comprendían las faltas cometidas en uno u otro ámbito.

Anteriormente se apuntó que el Ordenamiento de Alcalá le dio aplicación supletoria a Las Partidas, los preceptos relativos a la residencia que se contenían en el Ordenamiento permitían personero por lo que la residencia efectiva ya no era necesaria y como era lógico la práctica de la residencia fue causa de omisiones e incluso constantemente incumplida y gracias a las protestas de los procuradores en Cartas de los Consejos, el juicio de residencia se institucionaliza y se refuerza.

Los jueces de residencia se consolidan en la Novísima Recopilación y se les refuerza con la figura del escribano, se les otorgan mayores facultades inquisitivas, por ejemplo, el juez ordena de oficio al escribano para que de oficio pregone la residencia por todas las villas y ciudades y si es el caso de que respecto a alguna imputación no se obtengan pruebas suficientes se pregunte a todas las personas que puedan saber del asunto para conocer la verdad, el juez residente no puede durar en ese carácter más de tres meses, ya que la dilación del juicio por más tiempo puede entorpecer la administración de justicia.¹⁴

Sin embargo, mediante Real Cédula de 21 de enero de 1668 se ordena que los juicios de residencia se terminen hasta seis meses después de la presentación de la demanda.¹⁵

¹³ Barragán Barragán, pp. 23-24

¹⁴ Cedula Real de 21 de enero de 1668. Archivo General de la Nación, Grupo Documental: Cédulas Reales, Vol. 25, Exp. 692, Foja 469

¹⁵ Archivo General de la Nación, Gpo. Doc. Cédulas Reales, Vol. 25, Exp. 692, Foja 469

El escribano, aparte de dar pregón del juicio, tiene la obligación de incoar él mismo los expedientes por quejas, a favor de quienes no pudieran o no quisieran acudir ante el propio juez. Además del juez, están sujetos a la residencia el asistente o gobernador o corregidor, sus oficiales, regidores, alcaldes, alguaciles, fieles, procuradores, escribanos y otros oficiales del Consejo.

La residencia tiene como propósito castigar a los jueces que eran parciales para juzgar, o que no ejecutaban las resoluciones, que cohechaban, que eran negligentes en su función o que no castigaban los pecados públicos. Además, por los "agravios y sinrazones, el llevarse ropa o posada sin pagar: ¡qué afán del legislador por apurar en detalles la responsabilidad, por no dejar nada fuera del alcance de la residencia, así se refiera a derechos o intereses patrimoniales, como a cualquier otra clase de agravios, sin excluir,.... el tiempo mismo de guerra, o como hoy diríamos los estados de excepción!"¹⁶

Notamos la intención del legislador de proteger hasta el mínimo derecho patrimonial de los particulares, aún no se redactaba la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que motiva las garantías que recogen diversas constituciones americanas y el Derecho Español ya las reconocía y protegía expresamente. En la Ley XI de la Novísima Recopilación se establece: "Mandamos que ninguno de los Alguaciles de la nostra Casa y Corte, Chancillería, ni de los otros justicias, prenda persona alguna sin mandamiento, salvo al que hallaren haciendo delito"¹⁷, las penas para esta falta eran muy severas y se destinaba un tanto de la pena pecuniaria para la persona agraviada, encontramos un antecedente del privilegio de seguridad jurídica.

1.2.2. La residencia en el derecho indiano

Gobernar a distancia representaba un problema bastante complejo, las riquezas generadas en el nuevo continente una tentación y el poder, privilegio de difícil desapego. Para prevenir o corregir los abusos por las amplias facultades con que contaban las autoridades en sus más altas jerarquías, favorecidas por la lejanía y los nada sofisticados medios de comunicación, debía controlarse el ejercicio de sus funciones. Para este efecto, las instrucciones indicaban las actuaciones que debían

¹⁶ Barragán Barragán, p. 29

¹⁷ Idem p. 29

realizar las autoridades y a las cuales debían ajustarse estrictamente durante sus mandatos virreyes y presidentes; la obligación de informar periódicamente a la Corona, la real confirmación era necesaria para la validez de los actos y resoluciones de las autoridades, el equilibrio de poderes entre virreyes y audiencia y, sobre todo, el juicio de residencia y las visitas, eran los medios de que se valían los Monarcas para controlar el ejercicio del poder.

El Dr. José María Ots y Capdequí afirma :

*Fue en los territorios de las Indias donde el juicio de residencia alcanzó una estructuración más amplia y sistemática y donde cumplió una función histórica más completa.*¹⁸

Tan es así que el propio Hernán Cortés fue el primer residenciado en estos territorios. Como es el caso que hablaremos en particular de este juicio en el capítulo segundo, hasta aquí la mención.

El tiempo para tomar residencia varía según las disposiciones dictadas al respecto, en Cédula de 1582 se ordena que las sentencias y pleitos que se susciten con motivo de una residencia se finalicen dentro de los sesenta días posteriores a partir de la presentación de la demanda o querrela; otra cédula de 1594 ordena que de cinco en cinco años se tome residencia de los Gobernadores que tuvieran cargos por más tiempo que el ordinario de seis.¹⁹

¹⁸ Ots y Capdequí, José María, El Juicio de Residencia en el Derecho Indiano, p. 557, Cit. por Barragán Barragán, p. 32

¹⁹ Barragán Barragán, p. 40

1.3. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, obedece a todo un movimiento intelectual y político que inspira la Revolución Francesa, la razón se convierte en el estandarte del pensamiento moderno, en España se lee a Francisco de Vitoria, Juan de Mariana, Francisco Suárez, Fray Jerónimo Freijoo y Gaspar Melchor de Jovellanos, las tesis de Hobbes y John Locke, de Voltaire y de otros ideólogos franceses.

Vitoria se inclina por un poder político constituido por repúblicas independientes capaces de autogobernarse, con leyes y funcionarios propios, al frente de los que debe estar el Príncipe buscando el bien común. Según él todo el poder público viene de Dios y por ello es justo y legítimo, pero es la República la que transfiere al gobernante la autoridad o ejercicio del poder, lo que no delega es la potestad, pues ésta es única para gobernados y gobernantes y no les llega a sí mismos, sino de Dios y por derecho natural.

La invasión napoleónica a España en 1808, las ideas de soberanía y libertad, el descontento general por las reformas borbónicas que dieron un nuevo orden político, social, económico y cultural a las colonias ultramarinas más centralizado, provocan el resurgimiento del pensamiento antiabsolutista. Resultado de estas ideas es la Constitución de Cádiz de 1812, el objetivo obedeció a una reforma revolucionaria del sistema anterior, mas no a abolir el cuerpo legislativo del antiguo régimen y por esto en el preámbulo del proyecto y ya luego en el texto constitucional establece:

*las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones..., podrán llenar debidamente el gran objetivo de promover la gloria de toda la Nación.*²⁰

Cabe destacar que las circunstancias imperantes a la promulgación de la Constitución de Cádiz la impedían para dirigir acontecimientos que la sobrepasaban, además de que su espíritu centralista y unitario difícilmente reconciliaría a los revolucionarios cuyos intereses políticos eran totalmente incompatibles con los de los

²⁰ Andrés Diego Sevilla. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España, p. 161, Cit. por Barragán Barragán, p. 63

liberales españoles. Igualmente en Nueva España, la Constitución estuvo vigente de manera discontinúa, ya que Virreyes como Venegas y Calleja se mostraron renuentes a su aplicación.

Una representación de la audiencia de México a la Regencia, de fecha 18 de noviembre de 1813, propuso que se suspendiera la Constitución mientras duraran las circunstancias revolucionarias, se revistiera al Virrey de las facultades necesarias, que recuperaran vigencia las Leyes de Indias y se adoptara un sistema más riguroso de gobierno. La razón por la que los virreyes se oponían a la aplicación de la Constitución de Cádiz consiste en que a los capitanes generales se les concedía en su jurisdicción la jefatura jurídica, por lo tanto el Virrey de Nueva España perdía ésta facultad en aquellas partes del reino en donde habla capitanes generales como la Nueva Galicia, Yucatán y San Luis Potosí.

El Virrey Venegas, el 5 de diciembre de 1813, previa consulta a la Asamblea suspendió el artículo 310 de la Constitución sobre la libertad de imprenta, el 14 anuló las elecciones del Ayuntamiento de la Ciudad de México y ordenó la continuidad del cabildo hereditario. El Virrey y la Audiencia ignoraron la Constitución. El 1º de marzo de 1813 llegó a Veracruz la noticia del ascenso de Calleja quien de inmediato estableció un régimen militar.

Aunado a lo anterior, las luchas civiles que iniciaron en 1810, la incertidumbre sobre el destino de los Borbones y la difusión de las ideas de libertad relegaron la influencia del régimen constitucional, por lo que la Constitución de Cádiz solo tuvo dos periodos de vigencia en la Nueva España, 1812 y 1820 cuando una rebelión militar obligó al Rey a restablecerla.

Combatir la arbitrariedad de los jueces fue preocupación de los legisladores, en el Congreso de Cádiz el juicio de residencia se convierte en uno de los medios de defensa constitucional del ciudadano.

En la discusión sobre el sistema de exigir la responsabilidad del Tribunal Supremo de Justicia, Agustín de Argüelles, diputado por el Principado de Asturias, argumentó:

... lo que dice la comisión, sino lo que las cortes, y no el rey, sea quien haya de residenciar al tribunal. Se ha dicho que en el caso de que sobrevenga una conspiración, el rey tiene facultades para residenciar, y que lo mismo debe suceder con respecto a este caso presente si las cortes no se hallasen reunidas. Pero yo pregunto ¿la presunción de la conjuración a favor de quien estaría? ¿A favor del rey o de la nación? Claro está que a favor del rey; porque la tendencia de todos los tribunales establecidos es siempre hacia la parte de donde dependen, cual es el poder ejecutivo.

La comisión, pues, debió prever esta tendencia que tiene la potestad judicial de unirse al gobierno para aumentar su poder; y revestir al rey de esta facultad, era obligarle a castigar a aquellos mismos que procuraban el aumento de su poder con la esperanza de las gracias, empleos, etcétera, que puede dar a sus hijos y allegados. Estando, pues, la presunción a favor de que el tribunal procurará fomentar el poderío del rey y no de la nación, deben ser las cortes y no el rey el que lo residencie. ¿Y qué cosa más conveniente que esto esté en las facultades de las cortes? La experiencia ha hecho ver que el numeroso cuerpo que las representa no es a propósito para formar juicio, y por eso se dice que deleguen sus facultades a una comisión o cuerpo que conozca de esta residencia. Esta ya no es potestad judicial, es una residencia nacional; la misma que debe tomar a los secretarios del despacho.

Por eso se dice en la proposición que las cortes, previas las formalidades del artículo 227, después de certificadas de que el tribunal ha prevaricado, entonces digan si ha lugar o no a formar el proceso, en cuyo caso se procederá al nombramiento del tribunal por delegación. Y esto ya no es una potestad judicial ordinaria, sino un ejercicio de la facultad de la nación para residenciar.

...Por consiguiente, cuando esto suceda, dice la comisión que una sala pueda residenciar; pero el nombrar los individuos que hayan de componer esta sala, sólo pertenece a la nación; y así la nación sola, es la que los residencia. Este es el medio único de que los jueces, sabiendo de que la nación tiene la facultad de residenciarlos, se contengan dentro de sus límites...²¹

Las palabras del diputado Argüelles no pueden ser más elocuentes, demuestran el firme interés del legislador de controlar la actuación de los jueces y pone de manifiesto que es de interés general el tener jueces justos. Al mismo tiempo que reafirma la potestad de la nación, delegada en sus representantes, de exigir responsabilidad a través de la residencia.

²¹ Diario de Sesiones del Congreso Constituyente, sesión del 26 de diciembre de 1811, pp. 2478-2479. Cit por Barragán, pp. 16-17

Independientemente de que la Constitución Gaditana tuvo dos periodos de vigencia, parte de sus disposiciones no perdieron vigor puesto que sus preceptos regían algunas instituciones, la repentina abolición de sus normas, de las leyes dictadas con anterioridad y las reglamentarias, habría provocado un absoluto estado de inseguridad jurídica.

Dentro de este contexto es donde se sitúa la legislación de Cádiz en materia del juicio de residencia con el cúmulo de disposiciones del derecho castellano-indiano.

En su título V "De los tribunales y de la administración de justicia en lo civil y criminal", artículo 261, la Constitución de 1812 otorga al Tribunal supremo la facultad de:

Sexta.- Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de leyes.

El propósito de la residencia, además de controlar la actuación de los jueces para garantizar la adecuada impartición de justicia, es hacer efectiva la responsabilidad de todo empleado público, castigar al responsable en su persona por las faltas cometidas en ejercicio o no de su función pública. El juicio de residencia se convierte en el medio de control constitucional de la función pública.

Según el artículo 168, la persona del rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad. El artículo 172 prohíbe al rey impedir, bajo ningún pretexto, la celebración de las cortes en las épocas y casos señalados por la constitución, tampoco puede disolverlas ni suspenderlas, ni embarazar sus sesiones y deliberaciones, pero señala que quienes le aconsejasen o auxiliasen en cualquier tentativa para esos actos serían declarados traidores y perseguidos como tales. Claramente se distingue la intención del legislador de preservar la integridad de la figura real, como jefe de estado, ya que éste a su vez representa la integridad del reino, un rey acotado presupone un reino débil, presa fácil de enemigos exteriores, por lo tanto el control hacia los actos del rey debe provenir por parte de sus consejeros, si estos aconsejan mal, serán los responsables.

Es de destacar que en la protesta que debe rendir el rey al asumir el trono (artículo 173) se señala :

... juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el reino: que guardaré y haré guardar la constitución política y leyes de la monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella; que no enajenaré, cederé, ni desmembraré, parte alguna del reino; que no tomaré jamás a nadie su propiedad; y que respetaré, sobre todo, la libertad política de la nación y la personal de cada individuo; y si en lo que he jurado o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniere sea nulo y de ningún valor...

De la anterior declaración podemos interpretar que los actos del rey contrarios a la constitución tienen una invalidez de origen y al no ser sujeto de ninguna responsabilidad, corresponde a los ciudadanos ejercer el control sobre los actos de éste, no obedeciendo los actos u órdenes expedidas en contravención de los preceptos constitucionales.

En adición a lo anterior, el artículo 226 determina que los secretarios del despacho son responsables ante las cortes de las órdenes que autoricen en contra de la constitución o las leyes, sin que "sirva de excusa que lo haya mandado el rey". En el artículo 225 se contempla el referendo y como se apreciará en las posteriores constituciones y debates relativos, se planteó como medio de control hacia el rey o el ejecutivo a fin de moderar sus actos y quienes mejor que los secretarios de los despachos correspondientes, quienes tienen los conocimientos necesarios para avalar las decisiones del rey. A fin de hacer efectiva dicha responsabilidad, las cortes decretan si ha lugar o no a la formación de causa.

Ahora bien, las cortes ejercen control sobre los actos del rey en los casos que señala el artículo 172, tales como el de ausentarse del reino, de abdicación, de alianza militar o comercial con potencias extranjeras, de celebrar tratados para dar subsidios a dichas potencias extranjeras, de ceder o enajenar los bienes nacionales y para contraer matrimonio. El rey nombra a los integrantes del consejo de estado a propuesta de las cortes.

Igualmente se señalan otros casos en los que las cortes ejercen control (artículo 131 cuarta), cuando a falta del rey, ya sea por muerte o por incapacidad física o moral, y el heredero fuere menor de edad, las cortes eligen a la regencia o regente y señalan las limitaciones con las que éstos ejercen la autoridad real, estando obligados

a entregar el gobierno en cuanto cesan las causas de incapacidad o al cumplir el rey los dieciocho años "bajo la pena, si un momento lo dilata, de ser sus individuos habidos y castigados como traidores" (artículo 196). Las cortes nombran al tutor del rey si el rey difunto no lo nombró en su testamento y la reina madre hubiere contraído nuevas nupcias, y determinan el plan para la educación del rey menor de edad. (artículos 198 y 199)

En el caso de que hubiera quejas fundadas en contra de algún magistrado, el rey, oyendo al consejo de estado, lo suspenderá y lo pondrá a disposición del tribunal supremo de justicia. Los casos de responsabilidad para los magistrados y jueces son la falta de observancia de las leyes procesales en lo civil y criminal, y el cohecho, soborno y prevaricación, para los cuales se concede la acción popular.

Corresponde al supremo tribunal de justicia, juzgar a los secretarios de estado y del despacho cuando las cortes determinaran la formación de causa y como ya se citó anteriormente, conocer de la residencia de todo empleado público.

Para el caso de que procediera hacer efectiva la responsabilidad del supremo tribunal, las cortes, previa declaración de que ha lugar a formación de causa, nombran un tribunal compuesto de nueve jueces.

1.4. EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA RESIDENCIA EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO.

La invasión napoleónica a España provocó que los criollos entendieran que su rey, que lo era por "derecho" divino, había sido destronado por un hombre sin linaje, Napoleón Bonaparte, el Ayuntamiento de la Ciudad de México, única institución en la que los criollos tenían representación y que encabezaba Francisco Primo de Verdad, planteó que la soberanía residía en las instituciones ya establecidas, provocando un conflicto con el Virrey de Iturrigaray, quien titubeó por apoyar a José Bonaparte, impuesto por su hermano en el trono español o adherirse a la propuesta de los criollos representados en el Ayuntamiento.

La incertidumbre generada provoca como consecuencia que en agosto de 1808, Fray Melchor de Talamantes redactará el proyecto de Plan de Independencia de México, en el que se habla del Congreso Nacional Americano, desde este momento ya se advierte la necesidad de un Congreso con diputados americanos que tomen las decisiones concernientes a la Nueva España; a lo anterior agregó Talamantes, que en ausencia del rey la nación recobra inmediatamente su potestad legislativa, y afirmó que era inobjetable el derecho de la Nueva España a congregarse sus ciudades y villas cuando lo exigiese la causa pública y el bien del Estado, de esta manera justifica la separación de la Metrópoli.

Este mismo año, Primo de Verdad muere de manera sospechosa y el Virrey de Iturrigaray, que se había decidido a apoyar a los criollos, había sido expulsado de la Nueva España; los criollos mantuvieron un movimiento clandestino que se trasladó de la Ciudad de México a Querétaro. Encabezados por Miguel Hidalgo y Costilla, iniciaron la lucha por la independencia el 15 de septiembre de 1810. Su finalidad, crear una nación libre y soberana en la que prevalecieran los derechos del hombre.

La lucha que Hidalgo había iniciado y que continuó no sólo con las armas, sino con la fuerza del derecho y la razón, derivó en nuevos intentos de formular una Constitución. Ignacio López Rayón expidió un documento que con el fin de reanimar el movimiento volviéndolo a la propuesta original y retomando las ideas de Talamantes e Hidalgo, planteaba la elección de un Congreso. Los "Elementos de la Constitución" se

convertirlas en la primera propuesta para otorgar una Carta Magna en las Colonias Españolas.

La Junta de Zitácuaro compuesta por Rayón, José María Liceaga y José Sixto Verdusco, llegó a formular un primer proyecto en el que se legitima la independencia y el derecho de los pueblos por luchar en contra de la tiranía.

Morelos, heredero del mando de Hidalgo, se distinguió por su capacidad como estratega militar y aguda inteligencia, ávido lector de las doctrinas liberales francesas, adopta en su ideología el concepto de soberanía, constante en sus manifiestos y se inclina por la defensa de las clases sociales menos privilegiadas. Convencido de que solamente las leyes realizarían la idea de soberanía, se aprestó a preparar la convocatoria para un Congreso.

En el seno de este primer congreso se promulgó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, nuestra primera constitución. La importancia del Decreto Constitucional radica en que:

En Chilpancingo se opera de una vez para siempre la ruptura con el pasado, la desaparición de la figura moral y del ente jurídico Nueva España y el surgimiento del Estado Mexicano.²²

En el Capítulo XVIII "De las leyes que se han de observar en la administración de justicia", artículo 211 señala que mientras que la soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores, se hayan derogado y de las que en adelante se deroguen.

Con gran visión, los constituyentes de 1814 señalaron esta previsión, ya que la anarquía creada por un clima de inseguridad jurídica a falta de leyes y normas que rigieran al nuevo Estado generaría nuevos problemas, inconformidades al violentar derechos constituidos o al no reconocer derechos reivindicados por la lucha.

²² Lemolne Villicaza, Ernesto, Morelos, Su vida revolucionaria a través de sucesos y de otros testimonios de la época, p. 325.

1.4.1. Constitución de Apatzingán de 1814

En la Constitución de Apatzingán se reafirma la residencia como una institución protectora de los derechos de la persona, resultado del reconocimiento que de sus derechos fundamentales hace este texto constitucional; de la distribución de poderes o funciones; del reconocimiento del principio de supremacía constitucional; de la necesidad del propio estado de exigir la responsabilidad de sus funcionarios para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad y de la existencia de un órgano exclusivo de control.

La residencia tiene su base legal en el artículo 27 de esta constitución, que a la letra dice:

La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los Poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Es de resaltar, que además de las garantías individuales, se otorga una garantía social, al parecer la doctrina solo habla reconocido las garantías sociales en la Constitución de 1917 (no hemos encontrado antecedente en los autores que destaquen este carácter en dicha Constitución de Apatzingán) y qué más importante garantía social que proporcionarle al ciudadano un efectivo medio de defensa frente a las arbitrariedades de las autoridades. En este texto constitucional la seguridad de los ciudadanos depende del adecuado desempeño de la función pública, de que la autoridad cumpla cabalmente sus atribuciones, creemos que es una declaración adelantada para su tiempo y tan universal que debiera estar vigente para garantizar en la actualidad el estado de derecho. Al conceder esta garantía a la sociedad, justifica la procedencia de exigir responsabilidad personal a los funcionarios públicos.

Esta Constitución dedica dos capítulos al Juicio de Residencia, el Capítulo XVIII "Del Tribunal de Residencia" y el Capítulo XIX "De las funciones del Tribunal de Residencia".

El juicio de residencia subsiste en este texto constitucional, al cual quedan sujetos los individuos del congreso, del supremo gobierno y del supremo tribunal de justicia.

El artículo 59 establece que los diputados serán inviolables por sus opiniones, pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les corresponda en la administración pública, y durante el tiempo de su diputación por los delitos de herejía y de apostasía y por los de estado, que son los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

El tribunal de residencia se integra exclusivamente para desahogar dicho juicio y para conocer de las causas que se promuevan contra los individuos del supremo gobierno por la infracción al artículo 166, que consiste en arrestar a algún ciudadano por más de cuarenta y ocho horas sin ponerlo a disposición del tribunal competente.

En los casos señalados anteriormente, no en los de residencia, se requiere declaración del congreso de que ha lugar a la formación de causa, una vez emitida dicha declaración se suspenderá al acusado y se remitirá el expediente al tribunal. La acusación se hace ante el congreso o él mismo las promoverá de oficio.

Dentro del capítulo de garantías que esta constitución concede al ciudadano, se señala en el artículo 28 que son tiránicos y arbitrarios los actos ejecutados en contra de un ciudadano sin las formalidades de la ley, por lo tanto los magistrados que incurrieren en dichos delitos serían depuestos y castigados con la severidad que manda la ley (artículo 29).

Los actos del supremo gobierno también deben ser refrendados y es causa de responsabilidad para los secretarios del despacho autorizar los decretos y órdenes contrarios a la constitución o a las leyes. Para hacer efectiva esta responsabilidad, el congreso decretará si ha lugar a la formación de causa, quedando suspenso el secretario y a disposición del tribunal de justicia, quien juzgará y resolverá. Invariablemente, los secretarios del despacho también están sujetos al juicio de residencia.

Los individuos del supremo gobierno, recuérdese que el ejecutivo se depositaba en un triunvirato, cuyos integrantes alternaban por cuatrimestres en la presidencia pero que eran igualmente responsables en todos los actos de gobierno; estaban sujetos al juicio de residencia y durante el tiempo de su encargo únicamente podían ser acusados por los delitos definidos en el artículo 59 y por la infracción al 166.

Esta constitución señala dos tipos de procedimientos para hacer efectivas las responsabilidades, igual que se estableció en la Constitución de Cádiz, con sus respectivas variantes, pero las diferencias entre el juicio de responsabilidad y el de residencia, no solo consisten en los tiempos en que se tramitan, sino también en sus efectos. Mientras que en el juicio de responsabilidad el funcionario quedaba suspendido y a disposición del tribunal cuando se declaraba que había lugar a formación de causa y juzgado y sentenciado, en el juicio de residencia cualquier funcionario, al finalizar su cargo, podía ser declarado sin tachas para ocupar uno nuevo.

1.4.2. Constitución Federal de 1824

Morelos, en su preocupación por custodiar al Congreso arriesgó su vida, con su muerte ocurrida el 22 de diciembre de 1815 en San Cristóbal Ecatepec, termina una etapa del movimiento.

La lucha parecía extinguirse, pero era continuada por Vicente Guerrero, quien mantenía una guerrilla en el sur del territorio que despreciaba los indultos del virrey y resistía estoicamente sin ningún apoyo.

En España, Fernando VII había vuelto al trono y su primer acto fue disolver las Cortes y desconocer la Constitución de 1812, lo que propició que los mismos españoles se volvieran contra su rey para instaurar una monarquía constitucional y consiguieron que las Cortes se reunieran nuevamente y decretaran la secularización y desamortización de los bienes de la iglesia.

El clero y los ricos, ya criollos o españoles, se oponían a las reformas, pero las ideas liberales eran bien acogidas por los insurgentes que veían el momento oportuno para la independencia. Juan Ruiz de Apodaca, quincuagésimo octavo virrey de la Nueva España, quien no comulga con las ideas liberales nombra a Agustín de Iturbide, Comandante del Sur, para combatir a Guerrero y a Ascencio, Iturbide gozaba de la confianza del virrey y de los conjurados de La Profesa, quienes veían en él a un soldado capaz de acabar con el movimiento, de pacificar al país y de unificar a los diversos grupos.

Iturbide se enfrentó a la popularidad de Guerrero en las tierras del sur y al desconocimiento del terreno, lo que le provocó algunas derrotas, hasta que tomó como

recurso el diálogo exponiendo a Guerrero sus planes de independencia y comprometiéndose a contener a los ejércitos realistas que se opusieran a la independencia. Guerrero aceptó las propuestas que se formalizaron con un abrazo en Acatempan y el 24 de febrero de 1821 promulgaron el Plan de Iguala en el que se proclama la independencia de la América Septentrional.

El Plan de Iguala fue jurado el 2 de marzo de 1821 en la villa del mismo nombre, el Ejército Trigarante entró triunfante a la Ciudad de México el 27 de septiembre del mismo año, ya antes habían sido firmados los Tratados de Córdoba por Iturbide y el Virrey Juan de O'Donojú, los que en su artículo primero preceptuaban:

*"Esta América se reconocerá por Nación soberana e independiente y se llamará en lo sucesivo imperio mexicano."*²³

El 28 de septiembre la Suprema Junta Gubernativa promulgó el Acta de la Independencia Mexicana y a efecto de consolidar al México independiente emitió la convocatoria para un congreso constituyente. Iturbide proponía una cámara única con representación proporcional a la importancia de las clases y la Regencia, que según los Tratados de Córdoba, en ella residía el Poder Ejecutivo, consideraba que era conveniente una cámara alta formada por el clero, el ejército y las diputaciones y una cámara baja de ciudadanos. Durante este periodo surgen tres partidos, los Borbonistas entre los que se encontraban muchos de los antiguos enemigos de la independencia y que se apoyaban en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba; el de los Iturbidistas que, siendo partidarios de un régimen monárquico preferían un emperador mexicano, que no podía ser otro que Iturbide; y el de los Republicanos compuesto de los intelectuales saturados de las ideas francesas.

El 17 de noviembre de ese mismo año, se expide la convocatoria para el primer congreso constituyente y el 24 de febrero de 1822 se instaló, pero no duraría mucho, ya que tan solo ocho meses después fue disuelto por Iturbide, quien se convirtió en uno de los peores enemigos del Legislativo. Antes de disolverlo logró que se le nombrara emperador en mayo de 1822.

Sin embargo, Iturbide no podía desconocer lo establecido en los Tratados de

²³ Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo I, Serie III Leyes y Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana, p. 208

Córdoba respecto de la promulgación de la Constitución, para atenuar la falta del Congreso Constituyente y evitar que se le señalara como absolutista, creó una Junta Instituyente compuesta de dos diputados por algunas provincias y de uno por otras, reservándose él mismo elegir a los representantes. Esta Junta Instituyente, compuesta por 45 hombres, se encargaría de elaborar la Constitución y de organizar las elecciones.

El Imperio de Iturbide no podía durar más de los escasos diez meses que duró, toda vez que al disolver el Congreso pasó por encima del pacto originario. La junta sugirió al Emperador que restableciera el Congreso y el 4 de marzo de 1823, Agustín I expidió un decreto para convocar a los diputados a instalar el Congreso, lo que sucedió el 7 de marzo del mismo año, algunos diputados salieron de la cárcel donde fueron reclusos por oponerse a nombrarlo Emperador, entre dichos diputados se encontraban José María Fagoaga, Francisco Manuel Sánchez de Tagle, los Villaurrutia, Guardiola y Fray Servando Teresa de Mier.

Este Congreso se enfrentó a una difícil transición, por un lado existían muchos que aún apoyaban a Iturbide y otros advertían la necesidad de organizar al país y encontrar una forma de gobierno adecuada. Iturbide al no contar con el apoyo de sus partidarios y fieles seguidores, abdicó el 20 de marzo de 1823 y desterrado salió de México, a su regreso al país en julio de 1824 fue capturado y fusilado por traición a la patria.

Al reiniciar el Congreso sus labores, instituyó un gobierno provisional a cargo de un triunvirato en funciones de poder ejecutivo, integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete.

La ideología de los antiguos partidarios de Iturbide fue modificada después de su caída, la tendencia apuntaba hacia la república, y los republicanos, a su vez, se dividían en federalistas y centralistas, los centralistas eran masones y antiguos monarquistas a los que se les llamaba Borbonistas, y a éstos pertenecían el Gobierno y el Congreso restablecido; los federalistas se unieron a los antiguos aliados de Iturbide, por obvias razones, y se convirtieron en el partido liberal más radical.

El 17 de julio de 1823 se expidió un decreto que instituía las bases para la elección indirecta de tercer grado para elegir a un diputado por cada 50,000 habitantes o fracción que pasara de 40,000.

En medio de la intranquilidad, los comicios representaron alguna esperanza para la sociedad y dadas las tendencias de la época, la mayoría del Congreso la representaron los republicanos federalistas, los partidarios de la monarquía quedaron excluidos y una minoría representó a los centralistas. El antiguo congreso terminó sus trabajos el 30 de octubre de 1823 y ese mismo día el Congreso recién electo se reunió en juntas preparatorias y se instaló solemnemente el 7 de noviembre del mismo año.

Destacaban entre los federalistas Lorenzo de Zavala, Juan de Dios Cañedo, Valentín Gómez Farías, Juan Bautista Morales, Crescencio Rejón, Juan Cayetano Portugal, José María Covarrubias y Miguel Ramos Arizpe, principal exponente y autor del acta constitutiva. El bando centralista lo integraban principalmente el presbítero Becerra, Espinoza, Carlos María de Bustamante, Fray Servando Teresa de Mier y Rafael Mongino.

Durante el siglo XIX fue preocupación constante encontrar el equilibrio entre la soberanía estatal y federal, lo que provocó múltiples levantamientos e inestabilidad en los primeros años de vida independiente e incluso la pérdida de una parte importante de nuestro territorio, pero en el Congreso de 1823 prevaleció la tendencia federalista. El 3 de octubre de 1824, se votó el proyecto de Constitución y se aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta Constitución se aprecia claramente la defensa del orden constitucional que se instaura. El término residencia desaparece del texto constitucional.

A partir de esta Constitución, de acuerdo con el sistema inglés y norteamericano, se buscó confiar la misión de juzgar a los altos funcionarios a un órgano colegiado, (parlamento o senado) que por su propia naturaleza garantizaría la imparcialidad, para no recurrir a los tribunales comunes, a los que se consideraba incapacitados formal y moralmente para juzgar a un alto funcionario.

En el artículo 38 se establece que cualquiera de las dos cámaras puede conocer como gran jurado de las acusaciones en contra del presidente durante el

tiempo de su encargo y un año después de haber cesado en sus funciones (artículo 108), por delitos contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno; por cohecho o soborno; así como de los actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en la Constitución o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que la misma les atribuye. Igualmente, conoce de las acusaciones en contra de los individuos que integran la corte de justicia y de los secretarios de despacho, por delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos. De los gobernadores de los estados por infracciones a la constitución federal, leyes de la unión u órdenes del presidente y por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus estados contrarias a la constitución.

En el caso del vicepresidente, solo podía ser acusado ante la Cámara de Diputados por delitos cometidos durante el tiempo de su empleo.

Para proceder penalmente en contra de los diputados o senadores, desde el día de su elección y hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, la cámara de senadores en el caso de que el acusado sea diputado y viceversa, declarará si ha o no lugar a la formación de causa. Si se declara por las dos terceras partes de los individuos presentes haber lugar a la formación de causa, el acusado queda suspenso de su cargo y a disposición del tribunal competente.

Por otra parte, corresponde a la corte suprema de justicia conocer de las causas promovidas en contra del presidente y vicepresidente de la república; de las causas criminales de diputados y senadores; gobernadores de los estados y secretarios del despacho; de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules; así como de las ofensas contra la nación de los empleados de hacienda y justicia de la federación y de las infracciones a la Constitución y leyes generales.

Los integrantes de la Suprema Corte no quedaban excluidos de responsabilidad y a éstos se les juzgaría por un jurado especial de veinticuatro individuos que la Cámara de Diputados elegiría, nombrando al azar un fiscal y un número de jueces equivalente al número de miembros de su primera sala.

El presidente de la república debía cuidar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente por la corte suprema, tribunales y juzgados, y que las sentencias fueran ejecutadas. También era facultad del presidente 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 que infringieran sus órdenes y decretos, y en los casos en que considere que debía formarse causa se pasarían los antecedentes al tribunal respectivo.

El artículo 112 dispone que el presidente y el vicepresidente no podían salir del territorio de la república durante su encargo ni un año después. Pareciera contradictoria esta restricción, puesto que el juicio de residencia ya había desaparecido de esta carta magna, pero de acuerdo con el artículo 108 el presidente podía ser acusado dentro del año posterior al término de sus funciones, por los delitos a que se refiere el ya citado artículo 38, siempre que hayan sido cometidos durante el tiempo de su encargo.

Consideramos bastante acertada esta previsión del legislador, puesto que de esta forma se garantizaba hacer efectivas las responsabilidades del presidente, evitando que evadiera la acción de la justicia al término de su encargo.

En esta constitución se contempla la responsabilidad de los secretarios del despacho, por el refrendo de actos del presidente contrarios a la constitución, al acta constitutiva, leyes generales y constituciones locales.

1.4.3. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

A partir de la promulgación de la Constitución de 1824 la Nación se enfrentó a otros problemas, los nuevos estados reaccionaron de maneras diferentes, algunos aceptando plenamente el pacto federal y otros lo recibieron con dudas y reservas, como en el caso de Yucatán en su intento por independizarse de la república.

El problema se centraba en los límites de la soberanía estatal frente a la federal, los estados querían conservar su autonomía y temían quedar subordinados a la federación. Durante el siglo XIX el problema no se solucionó y dio origen a diversos levantamientos armados, divisiones entre gobernados y gobernantes y la modificación del sistema federal en dos fallidas ocasiones.

Con el establecimiento del régimen federal los estados promulgaron sus respectivas constituciones, en éstas se destaca la confirmación de las autoridades para continuar fungiendo según las leyes vigentes y la uniformidad orgánica en materia de administración de justicia para proteger, en el ámbito local, la constitución y las leyes en vigor; éste sistema basado en la responsabilidad personal de todo funcionario que está obligado a guardar y hacer guardar la constitución.

El país transitaría hacia el nivel de las naciones libres y soberanas, una vez restablecida la paz social, reorganizado el orden jurídico y puesto en marcha el nuevo régimen político, dando por terminado un periodo de búsqueda de identidad y libertad. Las expectativas sobre el futuro se enfrentarían a una realidad distinta que surge al intentar poner en práctica los principios de la Carta Magna. Quienes se adhirieron a la Constitución, al advertir que las modificaciones que imponía el nuevo sistema representaban un riesgo para sus antiguos fueros, la cuestionaron y no tardaron en recurrir al uso de la fuerza para desechar el régimen político y el pacto constitucional.

Los conflictos políticos entre logias, la disputa entre federalistas, centralistas y monarquistas, las insurrecciones militaristas, la oposición clerical, el debate ideológico y la confrontación política entre liberales y conservadores, así como los conflictos entre grupos y clases sociales, son expresión del choque entre los diversos proyectos mediante los que se pretendía delinear el perfil social, económico y político de la nación.

Las logias se constituyeron como formas de organización política en las que se polarizaron las corrientes políticas. La logia del rito de York agrupaba a los partidarios del federalismo, surgida como antítesis de la escocesa. A ésta pertenecían los centralistas, en su mayoría antiguos partidarios de Iturbide, los monarquistas y el clero. Estos grupos pretendían lograr el control de las instituciones y las pugnas que iniciaron en el centro trascendieron a las distintas entidades.

La sucesión presidencial de 1828 fue la primera gran crisis a que se enfrentó el sistema federal. Los dos grupos desplegaron toda su fuerza política para ganar el congreso nacional y los congresos estatales, puesto que la calificación de la elección presidencial se haría con base en los votos de las legislaturas locales y la resolvería el congreso. Los yorkinos apoyaban a Vicente Guerrero y los escoceses a Manuel Gómez Pedraza.

Los pronósticos apuntaban al triunfo de los yorkinos, pero once congresos votaron a favor de Gómez Pedraza y nueve por Guerrero. Los yorkinos se movilizaron para denunciar la ilegalidad de los resultados de la elección y para impedir que se reconociera a Gómez Pedraza. El General Antonio López de Santa Anna emitió el Plan de Perote para impugnar la elección, lo que le dio al conflicto un nuevo cariz y permitió abrir las puertas al ejército para que en adelante se alzara como el árbitro de las decisiones políticas del país.

La mayoría yorkina del congreso anuló el resultado de la elección y reconoció como presidente a Vicente Guerrero, el 12 de enero de 1829.

La actuación arbitraria del congreso fracturó al sistema federal al desconocer la voluntad expresada por las legislaturas. La presidencia de Guerrero carecía de legitimidad. El vicepresidente Anastasio Bustamante proclamó el Plan de Jalapa hacia finales de 1829 para destituir a Guerrero y se autoproclamó presidente. Bustamante y los escoceses no se manifestaron en contra del régimen federalista pero en realidad se gobernó desde una perspectiva centralista.

El trato preferente que Bustamante daba a la oligarquía y a la iglesia, el intervencionismo hacia los gobiernos locales y la represión a los liberales provocó protestas políticas y sublevaciones militares en diversos lugares de la república, como en Veracruz en 1832 a cuya cabeza estaba Antonio López de Santa Anna. Los federalistas tenían que dar fuerza real a su lucha y vieron la conveniencia de unirse a Santa Anna a fin de recuperar las posiciones perdidas.

Algunos gobiernos y congresos de los estados se unieron al movimiento de los federalistas y lograron la dimisión de Bustamante con la firma de los Convenios de Zavaleta en septiembre de 1832. Manuel Gómez Pedraza fue reconocido como presidente y gobernaría los tres meses que faltaban del periodo presidencial para el que había sido electo; el congreso nacional sería disuelto y se convocaría a nuevas elecciones e igualmente se elegirían representantes a los congresos estatales que designarían al presidente y vicepresidente de la república.

Los federalistas habían triunfado y la alianza que habían establecido con Santa Anna se consolidó al nombrarlo presidente de la república.

En el año de 1833 el Congreso Nacional inició sus trabajos y el Vicepresidente Valentín Gómez Farías inició un programa de reformas tendientes a la recuperación de la soberanía económica y política del Estado frente al poder de las corporaciones.

Dichas reformas se referían a la supresión de la obligación civil de pagar el diezmo, la derogación de las leyes que imponían la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos, la secularización de los bienes de misión de las Californias, la cesión a los estados de las propiedades que habían pertenecido a los jesuitas, el ejercicio del patronato eclesiástico por parte del gobierno con las atribuciones que había tenido la Corona Española, la desamortización de los bienes de manos muertas, la prohibición de la venta de propiedades de la iglesia sin conocimiento de la autoridad civil, las relativas a reducir la injerencia de la iglesia en la educación; y por otra parte, aun cuando no se eliminó el fuero militar se ordenó la disolución de varios cuerpos del ejército y se legisló para ampliar la milicia cívica de los estados.

Para dar fin a las reformas los inconformes demandaron la disolución del congreso y convocar a un nuevo constituyente. Santa Anna impidió que el congreso continuara reuniéndose y decretó clausurados sus trabajos y sin la presencia del legislativo, ordenó la suspensión de las leyes aprobadas.

Estados como Querétaro, Michoacán, Jalisco, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí, integrados en la Coalición Federalista de Occidente se opusieron a la decisión del presidente exigiendo la reapertura del congreso y anunciando que mantendrían su alianza para sostener las reformas y garantizar la vigencia de la Constitución e incluso, proponiendo el desconocimiento del presidente. Uno a uno fueron cediendo ante Santa Anna.

En 1835 iniciaba trabajos el congreso, en el que predominaba la tendencia centralista y una minoría de federalistas.

Se llevó a cabo una contrarreforma que comprendió el desconocimiento de Gómez Farías y la derogación de la mayoría de las leyes aprobadas.

La mayoría centralista modificó el carácter del congreso en constituyente y el 30 de septiembre de 1836, el congreso expidió las Siete Leyes Constitucionales.

A los tres poderes existentes se adicionaba el Supremo Poder Conservador, garante de la constitución y del equilibrio de poderes, y vigilante de la actuación de aquellos. Al poder legislativo central se le restringieron sus facultades y el número de integrantes. El senado se integraría con base en una lista elaborada desde el centro y votada en las juntas departamentales. El ejecutivo duraría en su encargo ocho años y sus facultades fueron ampliadas considerablemente. Las entidades federativas se transformaron en departamentos y las legislaturas locales en juntas departamentales con atribuciones legislativas limitadas.

En la Segunda Ley, artículo 17, se señala que el Supremo Poder Conservador 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. Si alguno cometiere algún delito la acusación se hacía ante el Congreso y éste determinaría por mayoría absoluta de votos si había lugar a la formación de causa y en su caso, se seguía hasta su conclusión ante la Corte Suprema.

En las Leyes Constitucionales aparece por primera vez la expresión delitos comunes y de la interpretación de sus preceptos se distingue entre los delitos oficiales y los comunes cometidos por funcionarios públicos. Entendiéndose como delitos comunes aquellos cometidos por funcionarios o empleados públicos fuera del desempeño de la función o encargo.

Según el artículo 47 de la Tercera Ley, en el caso de estos delitos no se podía intentar acusación criminal contra el presidente de la república desde el día de su elección y hasta un año después de terminada su gestión; ni contra los senadores y diputados desde su elección y hasta que pasen dos meses después 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 o el congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el senado.

En los delitos comunes, con fundamento en el artículo 49 de la misma Ley, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado, dicha resolución afirmativa necesitará la confirmación de la otra cámara en el caso de ser el acusado el presidente de la república.

En el artículo 48 de esta Ley se contiene el procedimiento para los delitos oficiales del presidente de la república, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta corte de justicia y de la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, la acusación se hacía ante la cámara de diputados y declararían si había o no lugar a la formación de causa, en caso de afirmativa nombrados de sus miembros para sostener la acusación ante 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, la de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro, pero si resulta acreedor a mayores penas pasará el proceso al tribunal respectivo para que obre según las leyes.

El artículo 48 da tratamiento de delitos oficiales cometidos por las juntas departamentales a las infracciones a los artículos 3º., parte quinta, de la Segunda Ley, consistente en la omisión de la elección en el día fijado y la falta de envío del acta de la elección de los miembros del supremo poder conservador; y 15 de la Sexta, que son la imposición de contribuciones y destinarlas a otros objetos; el levantamiento de fuerza armada fuera de los casos en que estén expresamente facultados, el gobernador y las juntas, por la ley o por orden del congreso general; y por usar otras facultades en contravención de la constitución. El artículo 39 de la Tercera Ley señala otro caso de responsabilidad para el presidente, los gobernadores y sus autoridades subalternas, que es el de no publicar las leyes federales dentro del tercer día de su recibo.

La Ley Cuarta, artículo 15, dentro de las prerrogativas que concede al presidente de la república señala las que se han comentado respecto de la comisión de delitos oficiales y comunes, pero aclara que no puede ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes de fungir como presidente, en la época de su presidencia o después de pasado un año de haber terminado ésta. Ahora bien, el artículo 18 fracción IV preceptúa que el presidente no puede salir del territorio de la república durante su presidencia y un año después sin el permiso del congreso. De lo anterior se interpreta que, aunque el juicio de residencia ya no operaba, se obligaba al presidente a permanecer durante el año posterior al término de su encargo, a fin de responder por cualquier delito o responsabilidad que pudiera resultar, pasado dicho término ya no podía intentarse ninguna acción en su contra.

El artículo 19 dispone que todo acto del presidente contrario a las disposiciones de la ley es nulo y hace responsable al secretario del despacho que lo autorice, mediante el procedimiento ya señalado.

El consejo de gobierno es responsable de los dictámenes que dieren contra ley expresa, si es constitucional, por cohecho y soborno. Para exigir dicha responsabilidad, se sigue el procedimiento señalado en la Tercera Ley.

La Quinta Ley, artículo 9, establece que los individuos de la corte suprema de justicia no podrán ser juzgados en sus negocios civiles y criminales, sino del modo y por el tribunal establecido en la segunda y tercera ley constitucional. La conformación de este tribunal corresponde al Supremo Poder Conservador que entre sus facultades contaba la de nombrar dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción, para juzgar a los ministros de la alta corte de justicia y de la marcial.

La corte suprema de justicia debía conocer las causas criminales y negocios civiles de los miembros del supremo poder conservador y de las causas criminales promovidas en contra del presidente de la república y demás funcionarios, así como desde la primera instancia en los negocios civiles en que se involucre al presidente, consejeros, secretarios del despacho y diputados y senadores y conocer en la tercera instancia de los negocios promovidos en contra de los gobernadores y magistrados superiores de los departamentos, así como de las causas criminales y civiles.

El artículo 13 contempla la corte marcial, la cual se conforma con los individuos de la suprema corte asociados con los oficiales generales para conocer de los negocios y causas del fuero de guerra. Los ministros militares decidirían en las causas criminales puramente militares y en los negocios civiles conocerían y decidirían los ministros letrados. En las causas mixtas se asociarían para resolver.

A los tribunales superiores de los departamentos correspondía conocer en primera y segunda instancias de las causas civiles de los gobernadores de los departamentos y de las civiles y criminales de los magistrados superiores; y en las mismas instancias de las causas criminales comunes, de responsabilidad y de los negocios civiles en que fueren demandados los jueces inferiores, así como de las faltas, abusos o excesos cometidos en el servicio por parte de los subalternos y dependientes inmediatos del tribunal.

Se concede acción popular en contra de los magistrados y jueces por cohecho, soborno o barateria, quienes también son sujetos de responsabilidad por las violaciones cometidas en los procedimientos civiles o causas criminales.

El presidente tiene la facultad de excitar a los ministros de justicia para su pronta administración y darles los auxilios necesarios para la ejecución de las sentencias, y suspender, hasta por tres meses y privar aun de la mitad de sus sueldos a los empleados infractores de sus órdenes y decretos y, en el caso de que crea debérseles formar causa, pasar los antecedentes al tribunal respectivo.

1.4.4. Las Bases Orgánicas de 1843.

La estabilidad política del centralismo empezó a quedar atrás y se puso de manifiesto la oposición a la Constitución de 1836, lo que hizo pensar a muchos que ante el fracaso del federalismo y luego del centralismo debería buscarse la reimplantación del régimen monárquico. En el año de 1841 estallaron una serie de levantamientos armados para exigir reformas a las Siete Leyes, la desaparición del régimen centralista y la destitución de Bustamante.

Incapacitado para contener los levantamientos, el gobierno centralista se vio obligado a pactar con los insurrectos y a través de las Bases de Tacubaya se convino en la destitución de Bustamante, la disolución del Congreso y la convocatoria a uno nuevo, así como la derogación de la Constitución de 1836.

En junio de 1842 se instaló el nuevo congreso constituyente en el cual apareció una mayoría integrada por liberales federalistas moderados, quienes proponían formular una nueva constitución para reimplantar el sistema federal. Entre los federalistas se destacaban José Fernández Ramírez, Mariano Otero, Manuel Gómez Pedraza, Octaviano Muñoz Ledo, Melchor Ocampo, José María Lafragua y Juan José Espinoza de los Monteros.

Se formuló un proyecto de constitución que recogía las bases del federalismo y principios como la libertad de cultos, tolerancia religiosa y libertad de prensa, pero antes de su expedición, los militares decidieron la disolución del Congreso y se reunió una Junta Nacional Legislativa, mediante el mismo procedimiento que en 1822 utilizara Iturbide.

La junta se integraba por dos personas notables por cada departamento y en junio de 1843 expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana o Bases Orgánicas, las cuales revalidaron el sistema centralista, se confirieron poderes más amplios al ejecutivo y se acentuaron las características autoritarias y dictatoriales del anterior sistema.

Aún cuando se suprimió el Supremo Poder Conservador se amplió el alcance del veto y se le concedió al presidente la facultad de designar a los miembros del congreso, sin mediar elección, hasta en una tercera parte. Se conservó la división departamental y las juntas cambiaron su denominación a Asambleas Departamentales y la facultad del ejecutivo de designar a los gobernadores.

En este texto constitucional no existen variaciones en cuanto a la forma de exigir responsabilidades a los funcionarios públicos, se siguen las mismas disposiciones que en las Siete Leyes Constitucionales, pero en el caso de los diputados y senadores la cámara respectiva conocería de las acusaciones que se hicieren en contra de sus miembros para declarar si ha o no lugar a proceder, a diferencia de lo establecido en la constitución anterior, ya que si el acusado en causa criminal era diputado, la acusación se hacía ante el senado y viceversa.

El artículo 77 estatuye que cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado de las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la corte suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamentos y ambas cámaras formarían jurado en las acusaciones contra el presidente de la república por los delitos de traición contra la independencia nacional y la forma de gobierno centralista y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, o contra toda la corte suprema de justicia.

A la corte suprema de justicia correspondía conocer en todas instancias de las causas criminales promovidas en contra de los funcionarios públicos a quienes el congreso o las cámaras hubieren declarado con lugar a la formación de causa y de las civiles de los mismos. A diferencia del consejo de letrados que elegía el supremo poder conservador para juzgar a los miembros de la corte, en este texto constitucional dicho tribunal lo elegía la Cámara de Diputados de entre los miembros de ambas cámaras y se conformaba por doce letrados.

El artículo 190 correspondiente al Título IX "Disposiciones generales sobre administración de justicia", establece que si el presidente de la república en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 87 fracciones IX y X o por quejas fundadas contra cualesquiera magistrados o jueces, creyere que se les debe exigir responsabilidad, reunirá los datos convenientes, y oído el dictamen de su consejo, pasará todo al juez respectivo, dejando al acusado suspenso de su empleo. En congruencia con lo anterior el congreso por sí o excitado por el presidente podrá decretar con respecto a la suprema corte de justicia y a la marcial, las mismas visitas a que se refiere la fracción X de dicho artículo 87 y respecto de los tribunales superiores y juzgados inferiores; y si de la visita resultare que debe exigirse la responsabilidad a alguno o algunos de los magistrados, se pasarán los datos a la sección del gran jurado de alguna de las cámaras.

Las fracciones IX y X del artículo 87 se refieren a la obligación del presidente de la república de cuidar que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad a los culpables, y hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuvieren noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia: hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crea conveniente.

El artículo 197 preceptúa que toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería, produce acción popular contra cualquier funcionario público que la cometiere.

1.4.5. La Constitución Federal de 1857.

Las revueltas militares que atrajo el centralismo y la intervención norteamericana propiciaron el restablecimiento de la Constitución de 1824 y del régimen federal.

En diciembre de 1846 entró en funciones un nuevo congreso integrado por una mayoría liberal, equilibrada entre moderados y radicales, quienes designaron al General López de Santa Anna y a Gómez Farías, presidente y vicepresidente, respectivamente.

El congreso, en medio de la guerra con Estados Unidos y de los conflictos internos, aprobó en mayo de 1847 un conjunto de reformas a la primera constitución federal, una de las más importantes es el amparo, que a juicio del congreso reforzaba y perfeccionaba el sistema federal.

La guerra con los Estados Unidos se tornaba adversa y terminaría con la firma de los Tratados de la Villa de Guadalupe el 2 de febrero de 1848, mediante los que se cedían los territorios de Texas, California, Nuevo México y porciones considerables de los estados de Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas.

Los liberales y conservadores se propusieron concretar de manera definitiva el proyecto de nación que unos y otros concebían, mediante el triunfo de su corriente política y la instauración de un gobierno fuerte y capaz de alcanzar sus propósitos. Algunos consideraron que el hombre ideal para encabezar el nuevo gobierno conservador era el General Santa Anna, que se encontraba en el exilio, y en abril de 1853 fue proclamado presidente.

Su primer acto de gobierno fue la expedición de las Bases para la Administración de la República, hasta la Promulgación de la Constitución, el cual concedía al presidente las suficientes facultades para gobernar sin limitaciones y en el artículo 1 de la Sección Tercera se establecía que las legislaturas entrarían en receso, con estas medidas se volvió a un gobierno centralista y dictatorial que apoyaron la iglesia, el ejército y los conservadores; se persiguió y desterró a los liberales, se limitó la libertad de prensa y de tránsito. Para financiar el gobierno se impusieron contribuciones exageradas y finalmente se vendió la Mesilla en 10 millones de pesos.

La inconformidad no se hizo esperar y los liberales, encabezados por el General Juan Alvarez, decretaron el Plan de Ayutla, mediante el cual desconocían a Santa Anna quien en agosto de 1855 dimitió y salió nuevamente exiliado.

El Plan de Ayutla contemplaba la convocatoria a un nuevo congreso constituyente para instaurar las instituciones republicanas y democráticas más avanzadas, sustentadas en las libertades individuales, para separar a la iglesia del estado, fortalecer el poder civil y suprimir los fueros, herencia colonial.

El Congreso se instaló en febrero de 1856 y expidió una serie de leyes que iniciaban el proceso reformador, en tanto que se deliberaba sobre una nueva constitución. Algunos consideraban que el congreso sólo debía ocuparse de reformar la constitución del 24, lo que implicaba la derogación de las leyes recién expedidas.

En junio de 1856, luego de intensos debates tanto en el pleno como en comisiones, se presentó el proyecto de constitución. Entre los liberales más destacados se contaban Ignacio Ramírez, Francisco Zarco, José María Mata, Melchor Ocampo, Isidro Olvera y Ponciano Arriaga.

Por fin el 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución que contempló las leyes Juárez y Lerdo y en general los principios liberales.

En esta carta magna se establece por primera vez un título para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, de acuerdo con la que se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades.

En el proyecto de constitución los artículos relativos correspondían al 105, 106, 107, 108 y 109, que finalmente pasaron a ser del 103 al 108.

En el artículo 105 del proyecto se establecía que:

están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de Circuito y Distrito, y los demás funcionarios públicos de la Federación, cuyo nombramiento sea popular. El presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.²⁴

La discusión sobre este artículo se centró en que si el presidente de la república debía ser sometido a juicio político por cualquier falta o abuso cometidos en el ejercicio de su encargo.

En primer lugar porque en el artículo 89 del proyecto, 88 de la Constitución, se estatuyó que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente debían ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde, sin este requisito no serían obedecidos. Por lo tanto, en opinión del

²⁴ Diario de Debates del Congreso Constituyente, sesión del 31 de octubre de 1856.

diputado Ocampo, debía decidirse si se exigía responsabilidad al ministerio o al jefe del estado, pero no ambas a la vez. El diputado Arriaga respondió que ningún funcionario debe ser inmune y por lo tanto la responsabilidad debía ser extensiva al presidente y a sus ministros, ya que resultaría difícil establecer un linde entre el presidente y los ministros para averiguar la responsabilidad de cada uno en los actos de gobierno.

En segundo lugar, no estaba bien delimitada la responsabilidad política respecto de los delitos y otras responsabilidades, al respecto el diputado Mata, quien se empeñaba en someter a juicio político al presidente, sostenía que el juicio político que se proponía en el proyecto, se refería a un simple fallo de opinión sobre si los funcionarios merecen la confianza pública o no, lo cual no es delito, ni es caso de responsabilidad, por lo que no debía darse el carácter de políticos a los delitos comunes.

El diputado Ruíz opinaba que la Comisión incurría en una contradicción, al señalar que de los delitos comunes que cometiera el presidente conocerían los tribunales ordinarios y al mismo tiempo lo sujeta al juicio político.

El diputado Mata señaló en el debate que:

En Inglaterra no había juicio político porque ahí no se trata de retirar la confianza pública, sino de faltas determinadas y afirmó que la destitución no es pena, sino una de sus consecuencias y por lo tanto se establece un verdadero juicio nominal en que la sentencia puede imponer cualquiera de las penas que señala la legislación... Cita también el caso de Francia, donde tampoco había juicio político, pues el Parlamento al conocer de las faltas de los altos funcionarios, actúa como tribunal de lo criminal.²⁵

Los artículos relativos al juicio político del proyecto fueron retirados, por considerarse que el juicio político se convertiría en una peligrosa arma de partido y el presidente estaría expuesto a continuas acusaciones, los conflictos entre los poderes serían frecuentes e incluso, se llegaría a golpes de estado.

²⁵ Diario de Sesiones del Congreso Constituyente, sesión del 4 de noviembre de 1856.

La comisión presentó un nuevo proyecto sobre responsabilidades, que comprendía los artículos 105 a 112, mismos que con algunas modificaciones fueron aprobados, como los artículos 103 a 108 de la Constitución.

La responsabilidad del presidente de la república se reconoció pero solo por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, cometidos durante el tiempo de su encargo.

Serían sujetos de responsabilidad por los delitos comunes y por los delitos, faltas u omisiones los diputados al Congreso, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho y los gobernadores por infracciones a la constitución y leyes federales. Si el delito era común, el Congreso, erigido en gran jurado declararía por mayoría absoluta de votos si había o no lugar a proceder en contra del acusado, mismo que en caso afirmativo quedaría separado de su encargo y a disposición de los tribunales comunes.

En el caso de los delitos oficiales, conocería el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia, sin embargo este procedimiento no tenía aplicación puesto que la ley reglamentaria apareció hasta el 3 de noviembre de 1870 y los delitos oficiales no se habían tipificado.

El tiempo para proceder en contra de los funcionarios se determinó durante el tiempo de su encargo y dentro del año posterior, y se estableció que en demandas del orden civil, no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario público, y se negaba el indulto por delitos oficiales.

1.4.6. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

Desde la aparición de las leyes de reforma y luego con la expedición de la Constitución del 57 se hizo manifiesta la inconformidad de los conservadores y del clero, religión y fueros se convirtieron nuevamente en bandera de dichos grupos y del ejército. En diciembre de 1857 se proclamó el Plan de Tacubaya, mediante el cual se derogaba la Constitución.

El Presidente Comonfort se adhirió al Plan de Tacubaya, los liberales lo desconocieron y establecieron el gobierno encabezado por Benito Juárez, presidente

de la Suprema Corte de Justicia. A su vez, los conservadores designaron a Félix Zuloaga, como presidente.

Los dos grupos desencadenaron una guerra civil que duró de 1858 a 1861, el gobierno constitucional debió abandonar la capital y el país para establecerse finalmente en Veracruz, donde expide, en el año de 1859, las leyes de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, la del Matrimonio Civil, la Orgánica del Registro Civil y la Ley sobre el Estado Civil de las Personas, el Decreto que cesa la intervención del clero en los cementerios y camposantos y, el Decreto que establece los días festivos y la prohibición de asistencia oficial a las funciones eclesíásticas.

El curso de los acontecimientos militares favoreció a los liberales y finalmente derrotaron al ejército conservador en la batalla de Calpulalpan. El 1º de enero de 1861 el gobierno liberal retornó a la Ciudad de México.

Para restablecer el orden constitucional era menester instalar el congreso y elegir presidente. En mayo de 1861 se integró el congreso, cuyo primer acto fue nombrar a Benito Juárez presidente. La hacienda pública se encontraba en su peor momento, ante las dificultades financieras, el gobierno presentó una iniciativa ante el congreso para declarar la suspensión del pago de la deuda y las obligaciones extranjeras durante dos años, misma que fue aprobada.

Los principales acreedores, Francia, España e Inglaterra, reprobaron la medida y rompieron relaciones con el gobierno mexicano, mediante la Convención de Londres acordaron enviar tropas a México para exigir el pago.

El gobierno mexicano trató de impedir el inminente conflicto al derogar la ley de suspensión de pagos, pero las tropas aliadas llegaron a Veracruz a finales de 1861. Finalmente Inglaterra y España aceptaron el compromiso del gobierno de pagar la deuda en cuanto las condiciones financieras del país lo permitieran. Francia, por su parte, pretendía extender sus dominios a América, so pretexto de la defensa de sus intereses y nacionales asentados en México.

Las pretensiones francesas eran apoyadas por el clero y los conservadores, quienes deseaban imponer nuevamente la monarquía.

El gobierno constitucional se vio obligado a abandonar la capital y estableciéndose provisionalmente en San Luis Potosí, mientras los conservadores integrados en una Asamblea de Notables, organizaban el gobierno provisional y acordaron el establecimiento de la monarquía hereditaria encabezada por un monarca extranjero con el título de Emperador de México, que ofrecieron al archiduque de Austria, Maximiliano de Habsburgo, quien aceptando la supuesta voluntad del pueblo mexicano llegó a México en mayo de 1864.

Para preparar la organización del imperio, el emperador expidió un estatuto provisional el 10 de abril de 1865.

Para efectos de responsabilidades en el Estatuto para preparar la organización definitiva del imperio, se establecía en el artículo 7, la existencia de un tribunal especial de cuentas que revisaría y glosaría todas las de las oficinas de la Nación y cualesquiera otras de interés público. Sus miembros eran nombrados por el Emperador. En el artículo 9 señala que el emperador nombra visitadores para que recorran en su nombre el Departamento (según el estatuto, el territorio nacional se dividía en ocho divisiones militares con cincuenta departamentos, los departamentos se dividían en distritos y los distritos en municipalidades) o lugar que mereciera ser visitado o para que se le informara acerca de la oficina, establecimiento o negocio determinado que exigiera eficaz remedio.

En el artículo 21 se determina la jurisdicción del tribunal de cuentas que se extendía a todo el territorio, resuelve lo relativo a las cuentas pero no procede contra los culpables, sino que los consigna al juez competente, pero sí puede obligar a los funcionarios que deban rendir cuentas a la presentación de las mismas, además vigila la exacta observancia del presupuesto.

Por otra parte en el artículo 12 se estatuye que los ministros son responsables ante la ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales.

En el Título VI del mismo ordenamiento, se establece la figura de los comisarios especiales y visitadores, los cuales eran nombrados temporalmente para precaver o enmendar los abusos cometidos por funcionarios públicos y para investigar la marcha que siga el orden administrativo. Los visitadores recorrían los departamentos, las ciudades, tribunales u oficinas que determinaba el emperador mediante títulos expresamente expedidos y ejercían las facultades especiales que se les concedían para los casos particulares.

Igualmente los prefectos, delegados del emperador para administrar los departamentos, debían visitar todos los lugares del departamento, para los mismos efectos.

Llama la atención el hecho de que en este ordenamiento se hace referencia expresa a la vigilancia del presupuesto, lo que no se había establecido en Constituciones anteriores y no eximia, obviamente, de responsabilidad por el manejo de recursos públicos.

1.4.7. El Congreso Constituyente de 1916-1917

El segundo imperio corrió la misma suerte que el primero, Napoleón III había retirado su apoyo militar y los liberales lograron recuperar el territorio que habían ocupado las tropas francesas. Finalmente el monarca fue fusilado en junio de 1867.

Para restaurar el orden constitucional en agosto de 1867, una vez que había vuelto el gobierno a la Ciudad de México, se expidió la convocatoria para elegir presidente de la república, integrar el congreso y la suprema corte de justicia. Los comicios se efectuaron y resultó nuevamente electo Juárez.

La reconstrucción de la república partió de la reorganización administrativa del gobierno, en el ramo hacendario y militar, se eximió la intervención castrense en los asuntos fiscales y hacendarios; se redujo considerablemente el número de efectivos, para aminorar los gastos que implicaba sostener al ejército. Se logró renegociar los plazos de la deuda y el déficit del gasto público también se redujo. La educación básica se hizo obligatoria mediante la expedición de la ley de instrucción pública y se fundó la Escuela Nacional Preparatoria. Para el desarrollo de infraestructura se otorgaron concesiones a particulares, ampliándose de esta manera las líneas telegráficas y vías férreas.

Pero no todo era promisorio, abundaron los conflictos por el control político en los estados, la prolongada permanencia de Juárez en el gobierno y su decisión de presentarse como candidato a la presidencia para el periodo 1872-1876, despertó la inconformidad de los grupos políticos que deseaban sustituirlo.

Juárez resultó otra vez triunfador ante Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, quien inconforme se sublevó en contra del gobierno. Juárez murió el 18 de julio de 1872 y lo sucedió Lerdo de Tejada.

Para la elección de 1876, Porfirio Díaz nuevamente se presenta como candidato y pierde en los comicios, solo que el levantamiento militar que encabezó lo llevaría a la presidencia de la república por más de treinta años, dando comienzo a un nuevo capítulo de la historia que finalizaría con la gran revolución social del siglo XX.

Las políticas de desarrollo implementadas durante la larga presidencia de Porfirio Díaz, beneficiaron al capitalista extranjero, ya que ante la falta de recursos y liquidez interna, el gobierno se encargó de mantener las condiciones que atraían el capital extranjero, en detrimento de la gran mayoría de la población.

La modernización había penetrado todos los ámbitos de la economía, propicio la movilidad económica y social de los sectores medios y altos, pero detuvo la movilidad política, reduciendo la participación ciudadana.

Los ciudadanos de clase media se convirtieron en los principales críticos del régimen y ante las declaraciones del Presidente Díaz en la entrevista con el periodista James Creelman en 1908, en la que expresó:

Si en la república llegase a surgir un partido de oposición, le miraría yo como una bendición y no como un mal, y si ese partido desarrollara poder, no para explotar sino para dirigir, yo le acogería, le apoyaría, le aconsejaría y me consagraría a la inauguración feliz de un gobierno completamente democrático.²⁶

Organizaron algunos partidos que contendieron en los procesos locales de 1909, pero que se enfrentaron a los diversos embates del gobierno.

Para la elección de 1910 se presentaron nuevamente el Gral. Porfirio Díaz, como candidato a la presidencia y Ramón Corral a la vicepresidencia. Los resultados de la elección llevaron al Partido Antirreeleccionista, encabezado por Emilio Vázquez Gómez y Francisco I. Madero, a convocar a un levantamiento armado para deponer a las autoridades electas.

²⁶ Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo 3, Serie III, p. 214

La revolución inició el 20 de noviembre de ese año y los enfrentamientos entre las diversas fuerzas y otros grupos de poder se sucedieron indefinidamente.

Un primer intento de conciliación lo constituyó el Pacto de Torreón, mediante el cual representantes de Villa y de Carranza se comprometieron a convocar a una convención de jefes revolucionarios para definir un programa de reformas políticas y sociales.

A fines de 1916 fue convocado el congreso constituyente que analizaría y discutiría el proyecto de reformas a la constitución presentado por Venustiano Carranza, pero el curso de los debates propició una revisión integral de la Constitución del 57 y culminó con la creación de una nueva Carta Magna, que consagraba las garantías reconocidas por la constitución anterior y además incluyó garantías sociales que sirvieron de fundamento a otras constituciones en el mundo, y recogió el principio de no reelección y la elección de las autoridades mediante voto universal y directo.

Respecto del Capítulo de Responsabilidades, en la exposición de motivos se señala que:

La responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de su deber y por lo tanto la manera de exigir la responsabilidad en que incurren es de capital importancia en el sistema constitucional.²⁷

La Constitución de 1917 conservó el sistema de responsabilidades de la Constitución de 1857, pero limitó la responsabilidad del presidente de la república a los delitos de traición a la patria y a los de carácter grave del orden común.

En el juicio relativo a los delitos oficiales, la exposición de motivos señala en la parte final del artículo 111 que las faltas oficiales serían juzgadas por un jurado popular en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

A los altos funcionarios de la federación se agregó el procurador general de la república.

A diferencia de la constitución anterior, se concede expresamente la acción popular para que cualquier ciudadano denuncie ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales cometidos por los funcionarios públicos.

²⁷ Diario de Debates del Congreso Constituyente, sesión del 20 de enero de 1917.

1.4.8 Discusión de los artículos constitucionales del Título Cuarto "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos"

A fin de ilustrar los debates sobre los artículos 108 al 114 constitucionales, haremos un análisis comparativo entre la iniciativa y el texto final.

47

Iniciativa	Texto Aprobado	Comentario
<p>Artículo 108. 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.</p> <p>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.</p>	<p>Idem.</p>	<p>La discusión de este precepto se centró en que debía señalarse que el presidente de la república debía ser responsable por violaciones a la Constitución, tal como se estableció en la Constitución del 57. La modificación propuesta por el Diputado Céspedes, no fue aprobada puesto que según lo preceptuado por el artículo 92, mediante el cual se requiere del refrendo para la validez de los actos del ejecutivo, el constituyente consideró que la Constitución estaba debidamente protegida. De esta manera se pediría responsabilidad al secretario de estado que habiendo podido evitar la violación a la constitución no lo hizo y se conserva la investidura del ejecutivo frente a los otros poderes, "de no hacerlo así, habremos roto por completo el equilibrio de los poderes y habremos convertido al Ejecutivo en un esclavo del Legislativo"²⁸</p>

²⁸ Diario de Debates del Congreso Constituyente, sesión del 18 de enero de 1917.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Iniciativa	Texto Aprobado	Comentario
<p>Artículo 109. Si el delito fuere 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 ningún 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.</p> <p>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 tratara de un delito oficial</p>	<p>Idem.</p>	<p>La discusión de este artículo se basó en determinar si debía exigirse la mayoría absoluta, o sea la mitad más uno de los miembros que integran la cámara o de los presentes. Prevalció criterio de mayoría absoluta del número total.</p>
<p>Artículo 110. 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 artículo anterior.</p>	<p>Idem.</p>	<p>Este artículo no tuvo objeción alguna</p>

Iniciativa	Texto Aprobado	Comentario
<p>Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa actuación de la Cámara de Diputados.</p> <p>Si la Cámara de Senadores declarare por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros que el acusado es culpable, después de oírlo y de practicar las diligencias que estime convenientes, éste quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración, o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.</p> <p>Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.</p> <p>En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.</p> <p>Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusarlo ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno para que sostenga ante ésta la acusación de que se trate.</p> <p>El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales los actos u omisiones que puedan redundar en contra de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido el carácter de delitos.</p>	<p>Idem</p>	<p>Se aprobó sin discusión</p>

Iniciativa	Texto Aprobado	Comentario
Estos serán siempre juzgados por un Jurado Popular en los términos que para los delitos de impuestos (sic) (debe decir imprenta) establece el artículo 20.		
Artículo 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos y faltas oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.	Idem	Aprobado por unanimidad.
Artículo 113. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.	Idem.	Se aprobó sin discusión.
Artículo 114. En demandas del orden Civil no hay fuero ni impunidad (sic) para ningún funcionario público.	Idem.	Fue aprobado por unanimidad.

Capítulo 2

PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE RESIDENCIA

2.1. RESIDENCIA Y JUICIO DE RESPONSABILIDAD

La Constitución de Cádiz consagra dos medios efectivos para exigir responsabilidades a las autoridades, el juicio de responsabilidad y el de residencia. El juicio de responsabilidad se inicia en cualquier momento con la suspensión del funcionario una vez que se determina por parte de las cortes, en el caso de los secretarios del despacho, y por el rey, oyendo al consejo de estado, en el caso de los jueces y magistrados, que ha lugar a la formación de causa. Por su parte, el juicio de residencia, tal como su nombre lo indica, obliga a toda autoridad a permanecer en el lugar donde ejerció su encargo para responder de las imputaciones que le formulen quienes se consideren agraviados por cualquier causa, siendo en este caso la responsabilidad universal e ilimitada, no así en el juicio de responsabilidad, donde los casos están expresamente citados en la constitución. Por otra parte, como lo hemos señalado anteriormente, los efectos son diferentes, ya que mientras en el juicio de responsabilidad, el acusado queda suspendido de su empleo o cargo, y en todo caso inhabilitado temporal o indefinidamente, en el juicio de residencia al finalizar su cargo, podía ser declarado sin tachas para ocupar uno nuevo.

2.2. SUJETOS DE LA RESIDENCIA

Las primeras autoridades a las que se exigió responsabilidad, fue a los jueces, posteriormente se sometió a residencia a las demás autoridades que en el desempeño de su cargo tenían la función de impartir justicia, recuérdese que había concurrencia, de este modo llegó el momento en que se sometió a toda autoridad.

En las leyes de Burgos de 1517 se dispone que deben sujetarse a residencia los corregidores, sus asistentes, los provinciales de la hermandad, sus alcaldes, los alcaldes de cañadas de mesta, los regidores y fieles sexmeros y procuradores, escribanos, y otros fieles del consejo.

La Ley 4 del Título VII, Libro III de la Recopilación de Felipe II señala que los jueces y personas que por los prelados ejercen jurisdicción temporal hagan residencia.

Los clérigos, no obstante sus fueros y privilegios, en oficios seculares se sujetarían a la residencia.²⁹

Las Leyes de Indias contenían como principio que todo aquel que hubiere tenido oficio debía dar residencia, y en la Recopilación se listaban las autoridades obligadas a dar residencia: virreyes, presidentes de audiencia, oidores, alcaldes del crimen, gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y sus oficiales, alcaldes ordinarios, regidores, intérpretes, escribanos, otros oficiales de concejos y ciudades, todos los que hubiesen administrado justicia en cosas públicas, los generales, almirantes, capitanes, veedores, maestros, pilotos y demás ministros y oficiales de las armadas y flotas de las Indias, los correos mayores, los contadores y oficiales de los tribunales de cuentas, los ministros y oficiales de la real hacienda, los alcaldes, ensayadores, fundidores, marcadores y oficiales de la casa de moneda.

En Real Cédula de 24 de agosto de 1799³⁰ se dispone que subsistan en su fuerza y vigor las residencias de los virreyes, presidentes, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes e intendentes corregidores, observándose en la forma y realidad de estos juicios lo que disponen las leyes, y que los asesores de los

²⁹ Zorita Alonso, p. 230

³⁰ Archivo General de la Nación, Grupo Documental: Indios, Vol. 92, Exp. 20, Foja 295-319, No. de Reg. 26983

virreyes, presidentes y gobernadores, y los asesores de los intendentes sean comprendidos en las residencias. En la misma cédula se exime de residencia a los tenientes letrados, alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, procuradores, alguaciles y otros subalternos, ya que extrajudicialmente deben ser vigilados por sus superiores.

En la Constitución de Cádiz quedan sujetos al juicio de residencia, los miembros del poder ejecutivo, los miembros de la regencia, los secretarios del despacho, los jueces y magistrados, el supremo tribunal y demás empleados públicos. Aunque no se hace mención expresa, las autoridades que estén encargadas del manejo de caudales públicos también son sujetos de responsabilidad.

2.3. LA ACCIÓN

Acción es la facultad de excitar al órgano jurisdiccional, en el caso del juicio de residencia, la acción corresponde al gobernado una vez que se da pregón de la residencia a que obligatoriamente está sometida la autoridad, o sea, la residencia no inicia a petición de parte, sino es una obligación que las leyes señalan para las autoridades.

El Dr. Barragán señala que *"en la Nueva España se introdujo la práctica de abrir residencia solamente cuando es a pedimento de parte."*³¹

El tiempo ordinario de dar residencia era una vez concluido el cargo, por dos motivos, el primero porque concluyese el tiempo para el cual se había nombrado, o porque se otorgara un nuevo nombramiento para un puesto de mayor responsabilidad. Además era condición para prorrogar el término de un encargo.³²

Quando el cargo fuere vitalicio o durare más tiempo que el ordinario de seis años, la residencia debía tomarse de cinco en cinco años.

A los oficiales de las armadas y flotas de las Indias, se les tomaba residencia a su llegada a España.

Las autoridades inferiores seguían el sistema de dar residencia cuando la daban sus superiores, por ejemplo en el caso de los oficiales de los corregidores y alcaldes mayores, se sometían a residencia cuando lo hacían éstos.

³¹ Barragán Barragán, p. 41

³² Zorita Alonso, p. 226

2.4. SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO

La residencia era un juicio escrito, no ordinario, sino sumario y de pesquisa, debía substanciarse en noventa días, pero en la Ley 29, del Título XV, Libro V, se determinó que debía acabarse en sesenta días. La Ley 1 de dicho título señalaba un caso de excepción, ya que la residencia de los virreyes debía substanciarse y terminarse en seis meses. Se integraba con los juicios originados por las demandas de particulares, las demandas públicas y la pesquisa secreta, y según la naturaleza del cargo, se tomaba cuenta de los valores administrados.

El juez residenciador debía asumir la autoridad del residenciado, para lo cual hacía el juramento respectivo, una vez protestado el cargo, debía dar pregón para dar a conocer a todos la celebración del juicio. El pregón debía hacerse en todas las ciudades, villas, provincias en las que el residenciado hubiere ejercido jurisdicción, para lo cual se enviaba uno o dos escribanos, quienes leían los edictos en dichos lugares y recogían las quejas de las personas que no querían acudir ante el juez residenciador. Por la real cédula de 9 de octubre de 1556³³ se dispuso que el pregón de la residencia debía llegar a los indios para que pudieran manifestar sus agravios.

Una vez dado el pregón el juez debía proceder a recabar, por medio de testigos, testimonio sobre la conducta del residenciado, esto constituía la fase secreta, en la cual la prueba testimonial era la más importante. No había reglamentación alguna sobre el número y calidad de los testigos, pero el juez debía cerciorarse que no fueran enemigos del residenciado, que no fueran los condenados por éste, tampoco podían ser el procurador o abogado de los capitulantes. Los testigos debían ser de diversas clases sociales para así tener opinión de la mayoría de la población. Igualmente, podía solicitar informes a diferentes organismos oficiales, revisar papeles y llevar a cabo toda clase de diligencias tendientes al mismo objetivo.

Si el residenciado se ausentaba sin autorización antes de comenzar la residencia o antes de cumplirse el término de la misma, se le tenía por confeso de los cargos imputados y podía ser condenado.

³³ Archivo General de la Nación, Grupo Documental: Cédulas Reales, Volumen 10, Exp. 74, Foja 2, No. de Reg. 1556

Una vez recabados los testimonios, el juez elaboraba la lista de cargos y la emitía al residenciado para que presentara su defensa.

La fase pública del juicio de residencia, se refiere a las demandas y querellas presentadas en contra del residenciado y se tramitaban igual que en la fase secreta. Una vez dados los cargos y presentados, y probados los descargos por el residenciado, el juez podía dictar sentencia, había un término para dictar sentencia, si se emitía fuera de este, la sentencia no perdía validez, pero se imponía un castigo al juez.

Las penas consistían en multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado, no era necesario consultar al rey para la imposición de la pena, salvo en el caso de pena corporal, suspensión o privación de oficio contra virreyes, presidentes, oidores, alcaldes del crimen, fiscales o gobernadores de las principales provincias americanas.

De las apelaciones de las sentencias dictadas en juicio de residencia conocía la real audiencia, y de las apelaciones de las sentencias dictadas por la audiencia debía conocer el consejo, para las determinaciones del consejo no había apelación.

Como la finalidad de la residencia era fincar responsabilidad, la resolución no podía modificar sus providencias, la revocación de las resoluciones injustas correspondía a la instancia superior o al residenciador; tampoco podía éste avocarse a los juicios pendientes.

El residenciado no estaba indefenso, podía oponer la excepción de calumnia y una vez terminado el juicio presentar querrela contra sus calumniadores.

El juicio también se tramitaba en rebeldía del acusado, la falta del actor daba lugar al sobrestamiento de la causa, no así la del demandado, ya que si el residenciado no comparecía se le llamaba mediante pregón o cartas requisitorias, al encontrarlo se le prendía y se le enviaba al lugar de la residencia.

Existía el dilema sobre la residencia de los difuntos, una primera corriente consideraba que la muerte acababa todo, que apartaba de las cosas humanas al residenciado y lo sometía al juicio divino, y que si las penas se habían establecido para corregir a los delincuentes no tenían porque aplicarse a los muertos puesto que en ellos

no podía tener efecto alguno, ni tampoco había razón de que se impusieran a los herederos, puesto que éstos no habían delinquido.

La segunda sostenía que si por el delito cometido se estaba en posesión de algo que podía restituirse, la muerte libraba de la pena corporal y de la pecuniaria, pero no de la paga o restitución de lo mal llevado, que se debía cobrar a los herederos, siendo la acción de la víctima de rei persecutoria y no penal, de tal forma que no se trataba de castigar a los herederos, sino de devolver la cosa a su dueño, evitando el enriquecimiento ilícito.

En virtud de que por las distancias sucedía con frecuencia, que antes de llegar al Consejo las residencias morían los residenciados y los jueces los daban absueltos por ser difunto, mediante Cédula Real de 17 de abril de 1635³⁴ se dispuso que, en las causas en que se hallare probado el cohecho, baratería fraude o cualquier trato o contrato prohibido, debían pasar las penas pecuniarias contra sus fiadores o herederos, contra estos hasta en la cantidad que le corresponde como herencia.

La ley 49, título XV, libro 5, de la Recopilación señalaba que las penas pecuniarias pasaran a los herederos y fiadores únicamente cuando los culpables hubieren estado vivos al tiempo que se les hicieran los cargos.

2.4.1. Medidas Precautorias

Para asegurar la efectiva aplicación de las penas impuestas, el residenciado al tomar cargo del empleo debía otorgar fianza. Una cédula real del 7 de marzo de 1646 disponía que cuando los virreyes fueren residenciados personalmente, no se les cobrara fianza y solo se haría en el caso de que desearan ausentarse de la colonia y dejaran en su lugar a un procurador.

La Real Cédula del 30 de diciembre de 1777, señalaba que las reales cajas del distrito donde ejercieran sus oficios retuvieran la quinta parte de sus sueldos, a los provistos en empleos que no tuvieran anexa la cobranza de reales tributos y cuyos salarios anuales llegaran a la cantidad de ocho mil pesos. La cantidad retenida se reintegraba a los funcionarios si no resultaban cargos en sus residencias.

³⁴ Santillán Ortiz, p. 66

Durante el procedimiento se podía embargar a juicio del juez, todo tipo de bienes o cantidades necesarias, a fin de asegurar que el residenciado no los ocultara, para evitar resarcir los daños causados.

2.4.2. Distribución de Competencias

En principio solo tenía el rey autoridad para tomar residencia, pero delegaba dicha facultad en el Consejo de Indias, a quien se le concede la suprema jurisdicción de las colonias americanas, por lo que el consejo podía ordenar se tomase residencia a cualquier autoridad Indiana.

En Nueva España la Real Audiencia tenía la facultad de residenciar a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, con la excepción de los que estuvieren comprendidos en las órdenes y comisiones despachados por el rey. Aunque el virrey tenía la representación de la real persona, no podía ordenar residencia, pero si podía una vez acordada la residencia por la audiencia, nombrar al juez.

Cualquiera que pudiera ser juez ordinario, lo podía ser de residencia, cuyo único requisito era ser letrado y conocedor del procedimiento. Se podía recusar al juez en todo momento.

Las Leyes de Indias reglamentaron quiénes debían ser los jueces de algunas residencias, según la investidura de la autoridad a la que se sometía a juicio. El Consejo debía sentenciar las residencias de los virreyes, presidentes oidores y oficiales de las audiencias, contadores y oficiales de los tribunales de cuentas, oficiales de haciendas, gobernadores provectos con título real, generales, almirantes, capitanes, maestros y todos los demás ministros y oficiales de las armadas y flotas de las Indias. Obviamente el juez desahoga el procedimiento y es el consejo el que resuelve.

La audiencia o el consejo resolvían en segunda instancia, según el caso. En un principio, correspondía al consejo resolver la segunda instancia, pero al crearse las audiencias de Indias se dividió la tarea, y mediante cédula de 23 de abril de 1769 se determinó que las residencias de corregidores y alcaldes mayores, tomadas por los jueces comisionados por el presidente del consejo, se resolvieran en las audiencias respectivas.

2.5. EFECTOS DE LA RESIDENCIA

Los efectos de la residencia, son la imposición de las penas correspondientes a los que se les probara la responsabilidad o declararlos sin tachas para ocupar un nuevo cargo.

Las penas consistían en multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado, también se condenaba al residenciado a la devolución de lo recibido indebidamente.

Los efectos de la residencia estaban estrechamente vinculados a las obligaciones de los funcionarios, entre las que encontramos, la relativa a que no se cometan pecados públicos y procurar su castigo; que los virreyes tengan el mayor cuidado de los hospitales; evitar los juegos prohibidos; mantener el aseo y limpieza de la ciudad; evitar la estancia de extranjeros que no cuenten con carta de naturalización, de habitación o permiso de su majestad; guardar el decoro debido en los empleos, sobre todo en el de los virreyes quienes representan la persona del rey; etc.

En la resolución de la residencia del Alcalde de Malinalco, Francisco Sáenz de Sicilia, se le declaró *"bueno y celoso ministro acreedor a que la piedad del rey lo honrase con otros empleos"*³⁵

³⁵ Santillán Ortiz, p. 94

2.6. TRIBUNAL DE RESIDENCIA

Con la Constitución de Cádiz, el Consejo de Indias desaparece y por tanto las facultades que a este correspondían en materia de residencia, pasaron al tribunal supremo de justicia.

En la Constitución de 1814 se establece expresamente un tribunal para los casos de residencia.

2.6.1. Composición del Tribunal de Residencia.

El tribunal de residencia a que se refiere la Constitución de 1814, se componía de siete individuos, elegidos por suerte por el supremo congreso, de entre los nombrados, uno por cada provincia. Se renovaba cada dos años y no había elección inmediata, sino hasta pasados dos años.

Dicho tribunal se constituía dos meses antes de la conclusión del cargo del funcionario o funcionarios sometidos a residencia, el gobierno debía hacer público el nombramiento y los jueces del tribunal de residencia prestar juramento ante el congreso. El tribunal elegía a su presidente, que duraba en su encargo los dos años por los que se constituía el tribunal, elegía también un fiscal, quien se encargaba de formalizar las acusaciones, y el congreso elegía al secretario.

2.6.2. Facultades del Tribunal de Residencia.

Conocer privativamente de las causas de residencia de los integrantes del congreso, de los del supremo gobierno y del supremo tribunal de justicia.

Conocer las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por los delitos de herejía y apostasía, y por los de infidencia, concusión y dilapidación de caudales públicos, delitos estos considerados de estado. Igualmente por la infracción al artículo 166, consistente en el arresto a ciudadanos por más de cuarenta y ocho horas sin ponerlo a disposición del tribunal competente.

El término para formalizar las acusaciones era de un mes, pasado éste, los funcionarios residiados quedaban absueltos, el juicio de residencia debía resolverse dentro de los tres meses siguientes a la conclusión del cargo.

*"... En ningún artículo se nos detalla la materia objeto del juicio de residencia, salvo en los supuestos consabidos del artículo 59 y 166. En todos los demás, debe admitirse como materia... lo dispuesto por la legislación indiana, declarada vigente por la misma Constitución."*³⁶

³⁶ Barragán Barragán, José, Op. Cit. p. 114

2.7. JUICIOS DE RESIDENCIA IMPORTANTES

Diversos juicios de residencia guarda el Archivo General de la Nación, es sorprendente descubrir que el paso del tiempo no ha borrado la constancia existente en increíbles manuscritos que nos dan cuenta de nuestro pasado y de una rica tradición jurídica.

Ante tal cúmulo de documentos hemos elegido solo algunos, que han sido materia de anteriores estudios y los que describiremos grosso modo, puesto que tal riqueza de información constituye materia de una investigación más amplia y especializada.

2.7.1. La Primera Residencia. Hernán Cortés.

Variadas quejas de la conducta de Cortés habían llegado a España y el 4 de julio de 1526 llegó a la Ciudad de México, Luis Ponce de León encargado de tomar residencia a Cortés. Una vez presentadas las provisiones reales, desposeyó de su vara de gobernador al conquistador y mandó dar pregón de la residencia.

"Sepan todos los vecinos, e moradores y estantes e habitantes de esta Nueva España, como el señor licenciado Luis Ponce de León, juez de residencia en esta Nueva España e sus provincias, por su Majestad, ha de tomar residencia por mandado de su Majestad a don Hernando Cortés, capitán general e gobernador que ha seido en esta Nueva España, e a sus alcaldes mayores e lugar tinientes e alguaciles mayores e menores, e capitanes e otros cualesquier oficiales de justicia, e capitanes que ha tenido esta Nueva España, desde que a ella pasó fasta agora; e así mesmo Alonso Destrada, tesorero de su Majestad, e a Rodrigo de Alborno, contador de su Majestad, e a Pedro Almindez Cherino, veedor, e a Gonzalo de Salazar, factor de su Majestad, e a sus lugares-tinientes, e a se hacer pesquisa e inquisición, e inquirir para saber cómo e de qué manera cada uno de ellos ha usado y ejercido sus oficios, la cual dicha residencia les ha de tomar por tiempo e espacio de noventa días primeros siguientes, que su Majestad por provisión real lo envía a mandar, los cuales corren e se cuentan desde hoy día en adelante; por ende, todas las personas que de los susodichos o de cualquier de ellos han seido o son agraviados, o estovieren quejosos en cualquier manera, parezcan ante el dicho señor Luis Ponce de León dentro del término de los dichos noventa días, e oírles e guardarles, e en todo, en justicia; e para ello señala abdiencia cada día en su posada, desde las dos después del medio día, fasta las cuatro; e sepan que pasados los dichos

*noventa días, los oírá ordinariamente, no por vía de residencia, ansí, porque venga a noticia de todos lo susodicho mándalo apregonar, públicamente."*³⁷

La residencia no se llevó a cabo en el periodo señalado en el acta de pregón, ya que sobrevino la muerte de Ponce de León a quien sustituyó Marcos de Aguilar, quien también murió poco tiempo después.

*"Muchas fueron las querellas presentadas contra Cortés, de manera que en toda la ciudad endaba en pleitos"*³⁸

En su testamento Aguilar nombra como juez de residencia a Alonso de Estrada, quien viaja a la península para dar cuenta al rey, éste lo confirma como gobernador e incluso ordena cortar la cabeza a Cortés, de encontrarlo culpable. Al mismo tiempo, el rey acuerda la creación de la primera audiencia integrada por Nuño de Guzmán como presidente, y como oidores Matienzo, Delgadillo y Maldonado.

La residencia de Cortés inició en 1529 con un cuestionario de 38 preguntas, más quince del capítulo secreto y quince relativas a la actuación de los oficiales reales, intervinieron 22 testigos, entre los que se encontraban:

"Bernardino Vázquez de Tapia, Gonzalo Mejía, Cristóbal de Ojeda, Juan de Burgos, Francisco Verdugo, Antonio de Carvajal, Francisco de Orduña, Bernardino de Santa Clara y Gerónimo de Aguilar, todos ellos enemigos de Cortés o al menos malquerientes.

*Las declaraciones de Vázquez de Tapia, el primero de los declarantes, parecen dar la pauta, y la mayor parte de las respuestas de los demás se limitan a repetir las acusaciones contra Cortés del enconado don Bernardino: que tenía mucho oro, que quería levantarse con la tierra, que se hacía casas con torres, que tenía mucha artillería, que se echaba con todas las mujeres que había en su casa aunque fuesen hermanas o madre e hija, que jugaba y consentía blasfemias y que era sospechoso de la muerte de quienes intentaban oponerse."*³⁹

Diversas acusaciones se presentaron contra el conquistador, sus procuradores recusaron a los integrantes de la audiencia como jueces de residencia, la cual no fue aceptada.

³⁷ Documentos Cortesianos, Volumen II, pp. 13-14

³⁸ Díaz del Castillo, Bernal, Conquista de la Nueva España, Cit por Barragán Barragán, p. 35

³⁹ Documentos Cortesianos, Volumen II, p. 11

"cuando el juicio ya se encontraba sobreesado y su documentación había sido enviada al Consejo de Indias... Cortés solicitó y logró que se reabriera el juicio y entregó nuevos descargos a las acusaciones del capítulo secreto y presentó 26 testigos..."

El juicio continuó reavivándose de tiempo en tiempo. En 1537 se ordenó a Cortés que compareciera ante el Consejo de Indias para proseguir el juicio. Cortés solicitó ante el Consejo que se desistiera en dicho juicio en vista de sus notorios servicios; y aún en 1545 pidió que se declarara su nulidad. Hasta el fin de sus días, durante veintiún años, Hernán Cortés tuvo suspendidas sobre sí estas acusaciones, que nunca llegaron a ser juzgadas."⁴⁰

El interrogatorio a los testigos consistió en lo siguiente:

- Que si Hernán Cortés, gobernador, el tesorero y contador, factor e veedor, sus alcaldes y otros justicias guardaron y cumplieron los poderes otorgados por el rey para usar dichos oficios y si cumplieron las cédulas y provisiones de su majestad.
- Si recibieron mayor salario del señalado por el rey o dádivas, presentes o donaciones de los vecinos de su gobernación o jurisdicción.
- Si provocaron daños al impartir justicia.
- Si adjudicaron cargos públicos a sus parientes dentro del cuarto grado o cuñados o yernos sin licencia del rey.
- Si publicaron el arancel de los derechos que se han de pagar ante los jueces, alguaciles y escribanos.
- Si tomaron ropa, posada o camas sin pagar a los moradores y sin su consentimiento.
- Si intervinieron en pleitos que ante ellos estuviesen pendientes para beneficiar a alguna de las partes.
- Si impusieron pena de muerte a quien no la merecía por enemistad que tuvieran con el condenado.
- Si eligieron imparcialmente a alcaldes, recayendo dichos nombramientos en personas justas.
- Si cuidaron el abastecimiento de las ciudades, villas o lugares y la limpieza de los sitios públicos.

⁴⁰ Idem p. 12

- Si hicieron prevalecer la jurisdicción real.
- Si permitieron, estando prohibido, la construcción de torres o fortalezas sin licencia o mandato del rey.
- Si procuraron la construcción de obras públicas.
- Si permitieron el establecimiento de estancos, o la imposición de derechos o contribuciones que no haya ordenado el rey.
- Si permitieron los juegos prohibidos, dados o naipes y si impusieron las penas correspondientes a los jugadores.
- Si gastaron en cosas útiles y provechosas para las ciudades villas o lugares, lo obtenido por rentas o contribuciones.
- Si cuidaron que los escribanos de lo civil o criminal, ordenaron los autos de los procesos que ante ellos se ventilaban, sin entremeter otros asuntos que no correspondían al proceso.
- Si permitieron que cualquier persona sin licencia o mandato de su majestad ostentara vara de justicia.
- Si tuvieron especial cuidado en castigar los pecados públicos, juegos, amancebados, blasfemias, usuras.
- Si castigaron a los testigos falsos, a los adivinos, hechiceros, etc.
- Si recibieron los testigos agravios de regidores, visitadores, escribanos públicos, procuradores, emplazadores, carceleros, mayordomos y procurador del cabildo.
- Si Hernán Cortés tuvo especial cuidado de la conversión, adoctrinamiento y enseñanza de buenas costumbres a los naturales.
- Si Hernán Cortés procuró que los naturales abandonaran las prácticas de idolatría, de sacrificios humanos, y canibalismo, y si las castigó o mandó castigar a quienes hicieran lo contrario.
- Si Hernán Cortés sometió por la fuerza a los naturales, sin antes haberles requerido obedecer a su majestad. (recordemos que a los naturales había de notificárseles que por disposición pontificia estaban bajo la autoridad del rey de España)
- Si Hernán Cortés procuró la fundación de ciudades y villas en lugares sanos de buenas aguas y aires, cerca de montes de buenas labranzas y si buscó los buenos puertos para el cargo y descargo de mercancías; y si repartió solares,

tierras y caballería justamente, sin obedecer a amistad o para premiar lealtades (que no es lo mismo premiar por los servicios prestados a la corona).

- Si observaban estrictamente las leyes relativas a la administración de justicia y todos los mandamientos, cédulas, ordenanzas y provisiones de su majestad.

Los cargos contra Cortés se hicieron constar en los siguientes, mismos que aparecen firmados por los integrantes de la segunda audiencia:

1. Se hizo nombrar capitán y justicia mayor.
2. Que hundió nueve bergantines de los que se le habían proporcionado para el viaje a estas tierras.
3. Que castigó a quienes se opusieron a hacer lo que el conquistador hacía en contravención a las órdenes de Diego de Velázquez.
4. Que engañando a Moctezuma obtuvo gente para combatir a Pánfilo de Narváez y que repartió dinero del rey a diversas personas para el mismo fin. Además de que ofreció recompensa a quien aprehendiera a Narváez.
5. Que desoyendo las provisiones que el rey mandaba, aprehendió a Narváez y lo tuvo preso durante tres o cuatro años, tomando las ropas, artillería, caballos y otros bienes que venían en las naves de Pánfilo de Narváez.
6. Que no castigó a los responsables de la matanza del templo mayor, lo que motivó la rebelión de los naturales en la que murieron ochocientos españoles, doscientos mil indios y se perdió oro del rey.
7. Que no publicaba las ordenanzas reales.
8. Que no reconoció el cargo de gobernador que se había conferido a Cristóbal de Tapia, y que quitó su vara de teniente a Cristóbal de Olid por no firmar un poder para que no fuera recibido Tapia como gobernador y que premió a quienes echaron de estas tierras a éste último.
9. Que hizo esclavos a muchos naturales.
10. Que tomó oro del rey para sí.
11. Que atormentó a Cuauhtémoc.
12. Que elegía como alcaldes y regidores a sus parientes y criados.
13. Que no obstante que los pobladores de Cuernavaca y Oaxtepec se declararon vasallos del rey, los mandó herrar y los tomó por esclavos.
14. Que era responsable de la matanza de Cholula.

15. Que contraviniendo las órdenes del rey mandó hacer cuño para marcar el oro y para herrar a los esclavos.
16. Que jugando a los naipes y dados, perdió seis mil pesos en oro del rey.
17. Que no castigó a los malhechores, ni los pecados públicos, castigó a quienes traían ordenanzas del rey y los tuvo presos mucho tiempo.
18. Que no evangelizó a los naturales.
19. Que trató que lo eligiesen gobernador.
20. Que otorgó a sus procuradores cien mil pesos para viajar a Castilla, sin tener licencia del rey.
21. Que aceptó una armadura de oro que le dieron los tlaxcaltecas.
22. Que estando suspendido de su cargo reunió al cabildo en su casa, para quitar la vara a Alonso de Estrada.
23. Que no fijó arancel para justicias y escribanos, obteniendo éstos excesivos derechos de las partes litigantes.
24. Que no hizo iglesias ni monasterios.
25. Que no llevó registro en las cárceles.

Fueron ciento uno los cargos contra Cortés, de los cuales solo transcribimos algunos, dichos cargos fueron refutados por su procurador García de Llerena, los descargos precisan las circunstancias de Cortés para justificar su actuación y en los mismos se señalan las tachas a los testigos. Es de resaltar que no se hace ninguna imputación a Cortés por la muerte de Cuauhtémoc, la cual ocurrió en 1526.

El Consejo de Indias no resolvió la residencia, no obstante el conquistador fue despojado de sus bienes, de sus posesiones y murió pobre y olvidado el 2 de diciembre de 1547 en Castilleja de la Cuesta.

2.7.2. Juicio de Residencia al Virrey de Iturrigaray, Quincuagésimo Sexto Virrey de la Nueva España

Hemos anotado en el capítulo anterior que el Virrey de Iturrigaray vaciló en apoyar a los criollos que integraban el Ayuntamiento de la Ciudad de México o a José Bonaparte. Al parecer esta debilidad le atrajo diversas enemistades, las cuales dieron

como resultado una venganza política, pero en el juicio de residencia se le encontró culpable de diversos cargos, que nada tenían de político.

Cargos imputados al Virrey de Iturrigaray:

- Introducción clandestina de la memoria de efectos a su llegada a la Nueva España.
- No tuvo cuidado en evitar los pecados públicos y procurar su castigo.
- Responsable de la demolición del Hospital de San Juan Bautista en la Ciudad de Veracruz.
- Permitir los juegos prohibidos.
- No cuidó el aseo y limpieza de la ciudad.
- Permitir la estancia de extranjeros, estando prohibido y sin autorización real.
- No admitió las apelaciones que en derecho procedían.
- Que giró orden de no defender el puerto de Veracruz, sino únicamente el fuerte de San Juan de Ulúa.
- Que desatendió la recomendación del Tribunal de Minería sobre la venta de fincas de obras pías.
- Que no guardó la compostura que a su investidura corresponde como representante de la misma persona del rey.
- Que tenía trato íntimo con los ingleses de Jamaica a los que permitía la entrada a los puertos y el desembarque de mercancías, estando prohibido.
- Que personalmente recibía dádivas y también por medio de su esposa, la virreina, sus hijos, criados y allegados, por la concesión de favores.
- Que recibía dádivas por la impartición de justicia.
- Que repartió preferentemente azogue y que a cambio recibía oro.
- Que la virreina recibió 6533 onzas de oro por las negociaciones de papel para abastecer las fábricas de cigarros.
- Que con dicha negociación entre los productores de papel y dueños de las fábricas, la hacienda pública sufrió daños por venderse el papel por debajo de su precio real.

De los cargos imputados al Virrey, se probaron los siguientes:

1. Que no exhibió inventario de los supuestos efectos personales que trajo consigo a la Nueva España, mismos que vendió en estas tierras.
2. El de la responsabilidad por la demolición del Hospital de San Juan Bautista.
3. El de desatender la recomendación del Tribunal de Minería y suspender la Real Cédula de 26 de diciembre de 1804.⁴¹
4. Que recibía dádivas por la impartición de justicia.
5. Que la virreina, hijos, criados y allegados también recibían dádivas.
6. La repartición excesiva de azogue y las cantidades de oro que recibió por tal repartición.
7. Las cantidades de oro recibidas por la virreina en las negociaciones de papel.
8. El perjuicio sufrido por la hacienda pública en dichas negociaciones de papel.

Durante el procedimiento se retuvieron al virrey las cantidades suficientes para garantizar los daños causados, cantidad que ascendía a \$ 516,500.00 pesos.

El procurador del Virrey Iturrigaray, levantó la apelación correspondiente ante el Tribunal Supremo de Justicia, recordemos que con la Constitución de Cádiz las facultades de residencia del Consejo de Indias pasaron a dicho tribunal, el cual confirmó la sentencia, misma que no fue ejecutada por haber fallecido el residenciado.

2.7.3. Otros Juicios de Residencia.

a) Juicio de residencia al Obispo Juan de Palafox y Mendoza, décimo octavo virrey de la Nueva España.

Juan de Palafox y Mendoza fue nombrado obispo de Puebla en 1640, al mismo tiempo que se desempeñó como visitador de la Audiencia, de los tribunales de la Nueva España y juez de residencia de tres virreyes, virrey de Nueva España del 9 de junio a noviembre de 1642, y obispo de Puebla hasta 1648.

Como obispo de Puebla, Palafox persiguió a los jesuitas y protagonizó un conflicto que duró muchos años y terminó cuando Carlos III decretó la expulsión de aquellos del reino.

⁴¹ Archivo General de la Nación, Grupo Documental: Reales Cédulas, No. de Reg. 35425, Vol. 192, Exp. 141, Foja s.14

El fondo del conflicto no era espiritual, sino económico, se basaba en el antagonismo entre la exención a los jesuitas, vinculados a Roma y la jurisdicción de los obispos protegidos por el real patronato con sede en Madrid.

Palafox inició el conflicto al quitar 34 doctrinas a religiosos franciscanos, dominicos y agustinos, a quienes no consideraba aptos para regentar las parroquias rurales, y las asignó al clero secular.

Palafox justificó la eliminación de las doctrinas en una carta al Papa Inocencio X, en los siguientes términos:

"He puesto e ejecución Santísimo Padre, los decretos del Concilio de Trento y las constituciones apostólicas con la ayuda del brazo secular y las cédulas reales que promueve la obediencia a la Santa Sede. A los regulares obedientes a las sagradas disposiciones los he dejado las parroquias que ocupaban antes y les he concedido licencia de administrar; pero a los contumaces y desobedientes los he retirado jurídicamente ellas y es un gran beneficio para ellos mismos. Porque de esa manera se van a sus muy santos claustros, donde se dedican a Dios sin falta de nada, antes con un mantenimiento honesto, o más bien abundante; porque los monasterios tienen grandes utilidades, rentas, posesiones y censos adquiridos en los tiempos en que administraban los sacramentos. Y los regulares de San Francisco, ricos en su pobreza, se enriquecen con rentas más seguras, a saber, con el fervor y la piedad del pueblo cristiano hacia el seráfico patriarca y su orden..."⁴²

El diezmo que había sido establecido por el Concilio IV de Letrán y de cuya exención gozaban los jesuitas, también fue motivo de controversia; posteriormente, Palafox exigió licencia a los religiosos de la Compañía de Jesús para predicar y confesar, y prohibió, so pena de excomunión, que ningún hombre o mujer se confesara o acudiera al sermón con los miembros de la compañía, hasta en tanto exhibieran las licencias reales.

La disputa por las licencias ministeriales llegó a tal grado, que los jesuitas decidieron nombrar jueces conservadores, estos jueces eran nombrados para defender a los religiosos de las injurias en su contra.

⁴² Bartolomé Martínez, Gregorio. Jaque Mate al Obispo Virrey, p. 289

En marzo de 1647 fue presentada la querrela de la compañía ante los jueces conservadores, en la que se denunciaban veintinueve injurias graves cometidas por el obispo Palafox en contra de los jesuitas. Los jueces conservadores solicitaron al obispo de Puebla que retirara las injurias y restituyera las facultades a los religiosos, condenándolo al pago de una multa de dos mil ducados, si no cumplía lo ordenado. En respuesta Palafox excomulga a los jueces conservadores y éstos a su vez, lo excomulgan a él.

El escándalo llegó a tal grado que desde Madrid se ordenó mediante cédula real que la audiencia de México conociera del pleito y se le reprendió por no haber dado cuenta al Consejo de tan grave incidente.

Por otra cédula real se ordenó a la audiencia que si los jueces conservadores no terminaban seriamente el pleito, se usaran los medios necesarios para poner remedio a la situación.

En 1652 se toma la residencia a Juan de Palafox, el principal asunto de controversia fue el pleito con los jesuitas, pero por cédula real se ordenó se le dispensara del juicio por los grandes servicios otorgados.

b) Juicio Político en España contra Miguel Ramos Arizpe.

El texto consultado sobre la causa seguida a Miguel Ramos Arizpe se titula "Juicio Político en España contra Miguel Ramos Arizpe", el cual creemos que es inexacto, puesto que la causa seguida es de residencia, ya que Ramos Arizpe es llamado a juicio al término de su mandato de diputado a las Cortes de Cádiz, en donde formó parte del grupo de liberales que establecieron la monarquía constitucional en la Constitución de Cádiz.

Una vez que Fernando VII regresó al trono, el cual habían recuperado los liberales, desconoció la Constitución de Cádiz y persiguió y desterró a quienes se oponían a su absolutismo.

Muchos fueron los diputados a las Cortes de Cádiz residenciados por orden de Fernando VII, las imputaciones formuladas pretenden probar la responsabilidad de los diputados que las integraron, por emitir, sin autorización alguna, leyes contrarias al

derecho vigente que limitaban la autoridad del monarca, sin el consentimiento de este y aprovechando, supuestamente el cautiverio en que se encontraba. Además se le acusó de impedir que se enviaran tropas a América para combatir la insurrección y apoyar el movimiento de las colonias para conseguir su libertad.

El presbítero Ramos Arizpe fue condenado a pena privativa de libertad y al pago de costas por 9089 reales y 23 maravedies.

Capítulo 3

RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO

3.1. RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

Fuero Constitucional.

El sistema constitucional de responsabilidad de los servidores públicos exige un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal en contra de los servidores públicos.

Para satisfacer dicho requisito es necesario eliminar el velo de protección de que se reviste a los servidores públicos, dicha protección es el fuero constitucional, el cual se concede a la función y no a la persona, tal protección garantiza la independencia y el equilibrio de poderes.

El término fuero constitucional desapareció del texto de la constitución con la reforma de 1982, sin embargo así identificamos a la protección que otorga la constitución a los servidores públicos para no ser sometidos a ninguna clase de procedimiento, sin la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados.

En la legislación castellana el vocablo fuero se refería al derecho local o jurisdicción, también se refería a un régimen jurídico especial que a manera de privilegio se otorgaba a un grupo de personas, corporación o entidad pública, que representaba un interés especial para la Corona.

La Constitución de 1812 y la de 1824 establecieron el constitucional, y conservaron el militar y el eclesiástico. La Ley Juárez abolió el eclesiástico y las constituciones de 1857 y 1917 conservaron el militar, el constitucional y el de imprenta.

La Ley de Responsabilidades de 6 de junio de 1896 se refiere al fuero como licencia para enjuiciar.

El fuero constitucional no puede ser considerado como un privilegio otorgado a la persona, no es un derecho subjetivo, no es licencia para violar la ley, el fuero es un atributo de los poderes públicos que se extiende a sus miembros para proteger su independencia y autonomía, y garantizar su función, ya que es de interés público que ningún poder intervenga en la función de otro, de esta manera se salvaguarda el orden constitucional, podemos afirmar válidamente que el fuero se constituye como un medio de control constitucional.

El artículo 128 constitucional dispone que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

El presidente de la república, debe prestar la protesta al cargo en los siguientes términos, de conformidad con el artículo 87 *"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y, si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande"*.

Los artículos 15, párrafo 5, y 60 párrafo 8, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos definen el texto de la protesta que deben prestar los diputados y senadores al Congreso de la Unión, a saber " *¿Protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (senador) a la (número ordinal) legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?, si no lo hacen así, que la nación se lo demande.*

Por su parte, el artículo 97 constitucional prevé la protesta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en iguales términos.

De la interpretación de dichos preceptos se desprende que hasta en tanto no se tome protesta y se acepte el cargo, no podemos hablar de poderes constituidos y por lo tanto los funcionarios, aún electos o designados, no están revestidos de fuero.

A) Responsabilidad Política.

El actual régimen de responsabilidades se configuró a partir de las reformas constitucionales y legales de 1982.

Con estas reformas se reestructura el sistema de responsabilidades, en el que se considera la responsabilidad penal, administrativa, civil y política, y suprime el término delitos y faltas oficiales, que daba lugar a confusión y a la inaplicación de la anterior ley de responsabilidades.

El Diccionario Jurídico Mexicano proporciona cuatro acepciones del término responsabilidad: 1) deberes derivados de un cargo; 2) causa de un acontecimiento; 3) merecimiento, reacción, respuesta; 4) capacidad mental.⁴³

Según dicho documento, el tercer significado es el que recoge la dogmática jurídica, un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.

La responsabilidad presupone un deber, que es la conducta u obligación que se debe hacer u omitir, y determina quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal deber.

La responsabilidad política se refiere a la afectación de los intereses públicos y a su buen despacho. De conformidad con la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho son:

- El ataque a las instituciones democráticas,

⁴³ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, p. 2824

- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales,
- El ataque a la libertad de sufragio,
- La usurpación de atribuciones,
- 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,
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

La responsabilidad política se determina y sanciona mediante el juicio político a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política.

¿Qué debemos entender por intereses públicos fundamentales?

Intereses públicos fundamentales son aquellos principios, valores, que constituyen la génesis del estado y en los que se fundamenta, el movimiento social de 1910 aspiró al ideal de un estado democrático en el que la voluntad popular decidiera quién lo gobernara y de qué forma. En el pacto firmado en Querétaro en 1917, se estableció la forma de gobierno, la forma en que éste se estructura y los mecanismos para la renovación de los poderes públicos.

La soberanía nacional reside en el pueblo, según reza el artículo 39 de la Constitución, los poderes públicos se instituyen para su beneficio y tiene en todo tiempo el derecho de alterar o modificar la forma de gobierno. Ahora bien, el artículo 40 contiene la manifestación de voluntad del pueblo de constituirse en una república representativa, democrática, federal.

Los funcionarios públicos, antes de tomar posesión de su encargo, deben prestar la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución, la protesta se constituye en la manifestación de voluntad de aceptar el mandato que el pueblo les otorgó y

reconocer la confianza que se deposita en ellos, con el consecuente cúmulo de obligaciones y derechos que les corresponden, de conformidad con la Constitución y las leyes reglamentarias.

Cualquier ataque a los principios constitucionales y legales constituye una violación de carácter político que redundará en la pérdida de la confianza pública, por lo que las sanciones son de carácter político, la destitución y la inhabilitación para el desempeño de otros cargos públicos. De esta forma se tacha a los funcionarios públicos que no son dignos de ocupar cargos públicos, por contravenir el orden constitucional y poner en riesgo las instituciones democráticas en que se sustenta el estado.

Aún cuando la propia Constitución señala el mecanismo para la protección de las garantías individuales, el juicio político se constituye como medio de protección de las mismas y de las garantías sociales. Mediante el juicio de amparo se combaten actos concretos de autoridad en los que se restringen o conculcan garantías individuales, uno de cuyos principios fundamentales es la existencia de un agravio personal y directo, y cuya resolución será tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, pretendiéndose evitar que la violación se consuma para restituir al gobernado en el goce de la garantía violada.

A diferencia del juicio de amparo, mediante el juicio político se pretende sancionar las violaciones graves que, de acuerdo con la tesis LXXXVI/96 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se actualizan cuando la sociedad no encuentra seguridad material, social, política o jurídica a consecuencia de que:

"a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo de tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones.

b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales."⁴⁴

⁴⁴ Novena Época, Instancia Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Junio de 1996, p. 459.

Para que el Estado lleve a cabo sus fines y cometidos, es necesario que se allegue de los recursos necesarios, los cuales son indispensables para la realización de obras, proyectos e inversiones para satisfacer las necesidades sociales.

La facultad impositiva del Estado está contenida en el artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión a imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Por otra parte, corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto de egresos de la federación.

El presupuesto de egresos determina en qué se debe gastar y cómo, ningún pago que no esté contemplado en el presupuesto debe realizarse.

El plan nacional de desarrollo, que expide el ejecutivo federal y aprueba el Congreso, contiene las metas y prioridades, en el ejercicio del gasto público, y determina las acciones, obras, proyectos y programas a realizar para la satisfacción de las necesidades sociales, dicho plan obedece al examen de la situación económica, política y social.

Las violaciones a los planes, programas, presupuestos y las leyes que determinan el manejo de recursos federales, constituyen otro supuesto de responsabilidad política, el cual tiende a garantizar el adecuado uso del dinero público.

Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados la facultad de determinar el destino de los recursos públicos, por lo tanto le corresponde también conocer los resultados de la gestión financiera, si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas, de ahí la naturaleza política de las violaciones a los planes, programas y presupuestos, por lo que corresponde al órgano político determinar, mediante el juicio político, la responsabilidad por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Independientemente de la responsabilidad penal y administrativa en que los funcionarios encargados de ejercer el presupuesto incurran.

La usurpación de atribuciones, en nuestra opinión, debe entenderse de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 49 constitucional que señala que, no podrán depositarse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, lo que constituye una

infracción de carácter político, obedeciendo a los sujetos que la cometieren, de otro modo, la usurpación de funciones está en el ámbito penal y administrativo.

Ahora bien, desde el punto de vista de la jerarquía, la Constitución Política señala quienes son sujetos de responsabilidad política, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Además de los anteriores, lo son también los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y los miembros de los consejos de la judicatura local.

La naturaleza política de los cargos determina la responsabilidad política, como se observa de la simple lectura del artículo 110 constitucional, los sujetos de juicio político son los electos mediante el voto popular, los designados por otros funcionarios, aquellos cuya ratificación en el nombramiento corresponde al Senado, o los nombrados por la Cámara de Diputados.

Estos funcionarios, por ministerio de ley son designados para ocupar grados superiores de la estructura orgánica del Estado, y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, distinguiéndose por su jerarquía de los demás empleados que ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

B) Responsabilidad Penal

Delitos oficiales y delitos graves del orden común.

Hasta la promulgación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos de la Federación, del Distrito y Territorios Federales en 1940, las responsabilidades de los funcionarios públicos se desahogaban de acuerdo al Código Penal de 1929, el cual no hacía distinción entre los delitos comunes y los oficiales.

El Código Penal de 1931 tipificaba los delitos cometidos por todos y cada uno de los funcionarios públicos, pero al igual que el anterior no definía cuales eran los cometidos por los altos funcionarios de la federación.

Dicha Ley de Responsabilidades concedía a la Cámara de Diputados facultades de investigación y decisión sobre el desafuero, facultades que contravenían lo dispuesto por el artículo 21 constitucional sobre el ejercicio de la acción penal.

Esta Ley tampoco estableció la diferencia entre los delitos oficiales y los comunes, además de que al adoptar el procedimiento de juicio político de la Ley de 1896, contravenía al artículo 111 constitucional, ya que el procedimiento debía seguirse por la Cámara de Senadores y no por la Cámara de Diputados, como sucedía en la ley de 1896 y en la Constitución de 1857.

La Ley de Responsabilidades del 28 de febrero de 1940 fue derogada por la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 4 de enero de 1980.

Este ordenamiento definía a los delitos oficiales como los actos u omisiones en que incurren los funcionarios y empleados de la federación y del distrito federal durante su encargo, con motivo del mismo y que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Y se refería a que si las infracciones eran leves, se estaría en presencia de una falta oficial. Para la configuración de delitos o faltas oficiales según esta ley, se requería que no estuvieran tipificados como delitos comunes en el código penal o en otra ley.

El procedimiento para los delitos oficiales de los funcionarios de la federación, se constituía en juicio político, la cámara de diputados determinaba por simple mayoría si procedía a formular acusación ante el senado, éste oía al acusado, practicaba las diligencias pertinentes y emitía la sentencia, para lo que se requería la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros.

Las penas aplicables en caso de resultar culpable eran la destitución y la inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez, para el caso de las faltas oficiales, la sanción era la separación del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis.

Para el caso de los funcionarios que no gozaran de fuero constitucional, por la comisión de delitos o faltas oficiales, se establecía un jurado popular compuesto de siete individuos, un representante de los empleados públicos de la federación o del D.F., un representante de la prensa, un profesionista, un profesor, un obrero, un campesino y un agricultor, industrial o comerciante.

Como es de observarse, a dichos delitos oficiales no puede considerárseles como tales, puesto que el procedimiento no lo desahoga la autoridad jurisdiccional y las sanciones no son de carácter punitivo.

La Constitución General de la República en su artículo 108 señala que el presidente de la república solo puede ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Sin embargo en el texto constitucional no se determina cuales son dichos delitos graves del orden común, además de que de la simple lectura del citado artículo, se desprende que el presidente no puede ser procesado durante el tiempo de su encargo por los delitos previstos en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Los juristas han tratado determinar en que consiste la gravedad, si son aquellos delitos que privan al inculpado de la garantía de libertad bajo caución; si son aquellos cuya pena máxima es la muerte; y si son aquellos que determine el congreso ya por una ley secundaria, o por la calificación que haga según las circunstancias y el delito cometido.

En el capítulo anterior citamos que el Constituyente del 57, se opuso al juicio político en contra del presidente de la república por cualquier falta o abuso cometidos en ejercicio de su encargo *"el artículo es tremendo, se refiere a dar toda clase de faltas, y así podrá suceder que el presidente sea acusado de haber cometido una infracción de policía."*⁴⁵

Tal limitación corresponde a la necesidad de proteger el cargo de presidente de la república contra acusaciones por infracciones leves.

Manuel Herrera y Lasso, clasifica a los delitos graves del orden común en:

Gravísimos y muy graves.- aquellos que merecen la pena de muerte.

Graves.- si no se concede al inculpado la libertad caucional.

Menos graves.- si el inculpado obtiene libertad bajo fianza.⁴⁶

De conformidad con lo anterior, el presidente de la república podría ser responsable de los delitos gravísimos y muy graves, sin embargo resulta difícil pensar en un presidente de la república que se constituyera en incendiario, plagiarlo, salteador de caminos o pirata.

Ahora bien, en el caso de delitos cuya media aritmética es inferior a cinco años, pero que cometidos por el presidente de la república representarían la pérdida de la confianza pública, en nuestra opinión, es el Congreso quien debe calificar la gravedad de la conducta realizada, atendiendo a las circunstancias en que se cometió el delito, sin importar si es de los graves o no.

La responsabilidad penal se da cuando la conducta del servidor público se encuadra en los tipos que determina el Código Penal, y de conformidad con la fracción II del 109 constitucional será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal, cuya investigación corresponde al ministerio público, ya local o federal.

Anteriormente señalamos que para el caso de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional, es requisito sine qua non, que la Cámara de

⁴⁵ Diario de Debates del Congreso Constituyente, sesión del 31 de octubre de 1856.

⁴⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, p. 881

Diputados declare por mayoría absoluta de los miembros presentes que ha lugar a proceder en contra del inculpado.

En el caso del titular del ejecutivo federal sólo podrá acusársele durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común. La comisión de delitos diferentes de los mencionados puede perseguirse una vez que haya terminado el periodo presidencial de seis años, independientemente de la prescripción, ya que el artículo 114 de la Carta Magna señala que los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que se refiere el 111.

C) Juicio Político en contra del Presidente de la República

En el Capítulo Primero señalamos los motivos por los que el presidente de la república no es sujeto de responsabilidad política, y constituye propósito del presente trabajo. Por lo que nos referiremos al juicio político en su contra el siguiente capítulo.

3.2. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Impeachment

Impeachment es el proceso mediante el cual el órgano legislativo puede remover a los oficiales públicos de sus cargos. El impeachment comprende la acusación y el correspondiente juicio. En los Estados Unidos, los oficiales removidos de sus cargos han sido sujetos a proceso penal.

Dos presidentes de los Estados Unidos han sido sometidos a impeachment, Andrew Johnson en 1868 y Bill Clinton en 1998. Richard Nixon dimitió en 1974 para evadir el procedimiento.

El senado de los Estados Unidos ha sostenido catorce causas. Doce jueces federales han sido procesados y siete fueron declarados culpables. El senado absolvió a cuatro jueces y uno dimitió antes de que terminara el proceso. Igualmente el senado procesó y absolvió a William W. Belknap, secretario de guerra durante la administración del presidente Ulysses. S. Grant.

Historia.

El impeachment tiene su origen en el sistema parlamentario inglés, fue usado para castigar a los ministros reales acusados de mala conducta y para obligarlos a rendir cuentas al parlamento. En un principio, la cámara de los lores tenía la facultad exclusiva de iniciar y resolver el procedimiento. En 1376 la facultad de iniciar el procedimiento pasó a la cámara de los comunes y la de los lores conservó la de juzgar. El último oficial británico removido como resultado de un procedimiento de impeachment fue condenado en 1806.

Las colonias americanas retomaron la tradición inglesa del impeachment, recomendando que no se usara con fines políticos.

Bases Constitucionales.

El artículo 1, secciones 2 y 3 de la Constitución de los Estados Unidos de América, concede al Congreso la facultad de llevar a cabo el procedimiento. Faculta exclusivamente a la cámara de representantes para iniciar el procedimiento y corresponde al senado resolver las causas sostenidas por la cámara de representantes.

La Constitución determina la forma en la que se desahoga el procedimiento de impeachment, dependiendo de los sujetos contra los que se intenta la acción. En el caso del presidente, la Constitución estipula que el presidente de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, preside el juicio; en el caso de otros oficiales distintos del presidente, el juicio lo preside el vicepresidente de la Corte. Se requiere del voto de las dos terceras partes del senado para resolver. Los oficiales condenados son descalificados para ocupar cargos federales.

Aunque la Constitución permite que cualquier oficial federal pueda ser enjuiciado, no existe precedente de que algún miembro del poder legislativo haya sido sometido a impeachment.

El artículo II, sección 4, preceptúa que el presidente, vicepresidente y todos los oficiales de los Estados Unidos pueden ser removidos de sus cargos por traición, cohecho, delitos graves y "misdemeanors".

Interpretes de la Constitución de los Estados Unidos de América, no han podido determinar qué se debe entender como delitos graves y "misdemeanors", especialmente en los casos de tres presidentes de los Estados Unidos. Abogados en tiempos de Nixon cuestionaron que si esta frase limita los actos por los cuales sería procesado (el presidente) por faltas criminales o si tiene la intención de dejar fuera los abusos en el cargo y violaciones a la confianza, los que deben constituir actos criminales.

Otros interpretes de la Constitución han incluido el término mala administración a las faltas descritas por dicho ordenamiento.

Si bien el sistema constitucional de los Estados Unidos es presidencial, el impeachment lo acerca al parlamentarismo, en donde un voto de desconfianza puede hacer caer al titular del ejecutivo electo.

Procedimiento

La Constitución no reglamenta el procedimiento, el cual se ha fundamentado en prácticas parlamentarias. Hoy en día, el procedimiento inicia si la mayoría de los miembros de la cámara de representantes vota a favor de que la comisión de justicia inicie la investigación. Después, la comisión realiza audiencias y examina evidencias para allegarse de elementos de convicción, la comisión formula los cargos de la causa. Si la mayoría vota aprobando por lo menos uno de los cargos, el caso se turna al senado.

Cualquiera de los dos vicepresidentes de la suprema corte de justicia preside el juicio y como primer acto toma juramento a los senadores para que se conduzcan con imparcialidad en el asunto que van a juzgar.

El senado escucha al representante de los diputados que sostiene la causa, generalmente se nombra a miembros de la comisión de justicia.

En primer lugar, se concede al oficial acusado o sus representantes tiempo suficiente para refutar los cargos, se puede llamar testigos para refutar o reforzar los cargos.

El procedimiento puede terminar en cualquier tiempo si la mayoría de los senadores vota a favor de que se dé por terminada la fase procesal.

Una vez escuchados los argumentos del enjuiciado y de los testigos, de manera individual los senadores formularán argumentos a favor o en contra de la remoción del oficial enjuiciado y votarán uno a uno los cargos de la acusación, si es aprobada la remoción, por las dos terceras partes del senado, por uno solo de los cargos, el oficial será destituido.

La Constitución señala lineamientos generales para el procedimiento, el congreso tiene la libertad de ajustar el formato y duración de las audiencias, así como del mismo juicio. El senado puede elegir una comisión que se encargue de escuchar

los alegatos del enjuiciado o su representante y de los testigos. Después la comisión formulará un reporte que incluya la versión estenográfica de los alegatos y una vez reunida toda la evidencia, la comisión se reunirá con el pleno del senado y votará cada uno de los cargos. Actualmente, el senado remite los procedimientos en los que se implica a jueces federales a las comisiones que nombra para desahogar las causas.

El Juicio de Andrew Johnson

En febrero de 1868 la cámara de representantes aprobó la resolución de iniciar el procedimiento en contra del presidente Andrew Johnson y designó la comisión que redactaría los cargos. La cámara de representantes aprobó once cargos en marzo de 1868.

Diez de los once se referían a las violaciones presuntamente cometidas por el presidente al Tenure of Office Act, un estatuto de 1867 que requería que el presidente obtuviera la aprobación del congreso antes de destituir oficiales nombrados por el senado, el otro cargo se refería a que el presidente había pretendido debilitar al congreso. Un cargo más se refería a la presunta participación del presidente en el asesinato de Abraham Lincoln, su antecesor, el cual fue retirado a última hora.

El senado que juzgó a Johnson estuvo dominado por los republicanos radicales, quienes se sintieron ofendidos por el ofrecimiento de Johnson a los estados confederados de regresar a la unión, sin asegurarles los mismos derechos para los antiguos esclavos.

Treinta y cinco senadores votaron para condenar a Johnson y diecinueve para absolverlo, un solo voto faltó para remover al presidente. Siete republicanos moderados temerosos de que la remoción del presidente dañara la institución presidencial y debilitara el equilibrio de poderes, definieron la votación para absolverlo.

Nixon y el Watergate

Watergate es el nombre con el que se conoce el escándalo político y la crisis constitucional que inició el 17 de junio de 1972, cuando se detuvo a cinco espías que irrumpieron en la sede de la Convención Nacional del Partido Demócrata y que terminó

con la dimisión del Presidente de los Estados Unidos Richard Nixon, al descubrirse que los espías estaban estrechamente relacionados con la CIA y con la comisión de reelección del presidente.

Una comisión del senado inició la investigación y se descubrió que el presidente tenía las cintas con información obtenida en la sede de la convención. La comisión solicitó al presidente que entregara las cintas, la negativa del presidente originó un nuevo requerimiento para que entregara el material, ante la nueva negativa el caso se elevó a la Corte Suprema, que resolvió que el presidente puede ocultar información por seguridad nacional, pero en este caso se constituía como un asunto penal. Para esas fechas, julio 24, la cámara de representantes había iniciado la investigación para someter a juicio al presidente.

La comisión de justicia de la cámara de representantes determinó tres causas de impeachment, obstrucción de justicia, abuso de poder y desobediencia a los requerimientos judiciales; se rechazaron dos posibles cargos, el bombardeo a Camboya en 1969 sin autorización del Congreso, y el uso de fondos públicos para incrementar su patrimonio.

La comisión de justicia aprobó los tres artículos de la causa en julio de 1974 y Nixon renunció a la presidencia al mes siguiente para evadir el juicio. La posibilidad de ser sometido a juicio penal terminó cuando en septiembre de ese año, el presidente Gerald Ford determinó que se dejara sin efectos cualquier clase de procedimiento en su contra.

El Juicio de Bill Clinton.

En enero de 1998 un abogado independiente, Keneth Starr inició una investigación tendiente a determinar que el presidente Bill Clinton había mentido bajo juramento, para ocultar una relación extramarital.

Para el mes de septiembre Starr entregó a la cámara de representantes un amplio informe, en el que refiere once motivos para iniciar el impeachment en contra del presidente.

Starr acusó a Clinton de obstrucción de justicia, mentir bajo juramento, coacción de testigos y abuso de poder. La cámara de representantes aprobó dos causas, perjurio y obstrucción de justicia.

Después de un largo mes de juicio, el senado rechazó el artículo relativo al perjurio por cuarenta y cinco votos a favor y cincuenta y cinco en contra, y el relativo a la obstrucción de justicia por cincuenta a favor y cincuenta en contra.

El procedimiento instaurado en contra de Clinton fue altamente politizado, casi todos los demócratas apoyaban al presidente y casi todos los republicanos estaban en su contra. Este desequilibrio demostró la parcialidad del juicio.

Los defensores del presidente argumentaron que mentir acerca de sexo, que es un asunto privado, no constituye abuso por parte de la autoridad. Aunque Clinton fue absuelto, su integridad fue seriamente cuestionada.

3.3. VENEZUELA

El sistema constitucional de responsabilidades para diputados y senadores en Venezuela es similar al mexicano, no se les puede exigir responsabilidad por votos u opiniones emitidos en ejercicio de sus funciones y gozan de inmunidad desde la fecha de su proclamación y hasta veinte días después de concluido su mandato, por lo que no pueden ser arrestados, detenidos, confinados, ni sometidos a juicio penal, a registro personal o domiciliario, ni coartados en el ejercicio de sus funciones.

En el caso de delito flagrante de carácter grave cometido por diputados o senadores, la autoridad competente pondrá al presunto infractor bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho a la cámara respectiva o a la comisión delegada con un informe debidamente circunstanciado. Dentro de las noventa y seis horas posteriores, la cámara respectiva o la comisión delegada autorizará o no que el detenido continúe en arraigo.

El tribunal que conozca de las acusaciones o denuncias contra algún miembro del congreso, practicará las diligencias sumarias necesarias y las pasará a la Corte Suprema de Justicia, a fin de que ésta declare si hay o no mérito para el enjuiciamiento de los miembros del congreso, si la corte determina que hay mérito para la continuación de la causa, deberá obtener el "allanamiento" por la cámara respectiva. Este allanamiento debe acordarlo la cámara a que corresponda o la comisión delegada, en sesión expresamente convocada, con no menos de veinticuatro horas de anticipación y aprobado por el voto de la mayoría absoluta.

A diferencia del sistema constitucional mexicano, el presidente en Venezuela es sujeto de responsabilidad en cualquier tiempo de su ejercicio constitucional, el artículo 192 preceptúa que el presidente es responsable de sus actos, de conformidad con la constitución y las leyes.

Corresponde exclusivamente al senado, autorizar por mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del presidente de la república, previa declaración de la corte suprema de justicia de que hay mérito para ello, autorizado el enjuiciamiento el presidente queda suspendido en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 117 señala que la constitución y las leyes definen las atribuciones del poder público y a ellas debe sujetarse su ejercicio. Por su parte, el 193 determina que el congreso ejerce el control de la administración pública nacional y el 153 que es atribución exclusiva de la cámara de diputados dar voto de censura a los ministros, el cual acarrea la remoción del ministro respectivo y en su caso, ordena el enjuiciamiento.

El artículo 160 estatuye que los cuerpos legislativos o sus comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes, todos los funcionarios de la administración pública y de los institutos autónomos están obligados a comparecer ante ellos y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones (esta obligación incluye a los particulares, quienes deben presentarse a citación expresa de cualquier cámara.)

Los ministros tienen la obligación de presentar una memoria sobre la gestión del despacho respectivo correspondiente al año inmediato anterior y sobre los planes para el siguiente, así como la cuenta de los fondos ejercidos. Ningún pronunciamiento de los cuerpos legislativos sobre las memorias y la cuenta, libera de responsabilidad al ministro. Las cámaras podrán proceder a la investigación y examen de dichos actos, aún cuando correspondan a ejercicios anteriores.

De lo anterior se deduce que, aún cuando la constitución venezolana no establece expresamente, cualquier infracción a la constitución, la inobservancia de las facultades o el ejercicio de facultades que no le corresponden, así como el manejo indebido de fondos públicos, constituyen causales de responsabilidad política del presidente de la república.

El primer juicio en la historia venezolana a un presidente en ejercicio, que hace que sea suspendido de sus funciones públicas, fue el instaurado en contra de Carlos Andrés Pérez, el 20 de mayo de 1993, cuando el senado autorizó unánimemente el enjuiciamiento. Mientras se decidía el juicio, estuvo sujeto a arraigo domiciliario acusado de malversación de la partida secreta del ministerio de relaciones interiores y peculado, fue declarado culpable por la corte suprema de justicia.

Habiendo cumplido su condena le vuelven a dictar otro auto de detención por averiguación de las cuentas mancomunadas llamadas Pérez-Matos y vuelve a estar en arresto domiciliario.

3.4. PERU

La Constitución Peruana de 1979, señala que es atribución del congreso velar por el respeto de la constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Corresponde a la cámara de diputados acusar ante el senado al presidente de la república, a los miembros de ambas cámaras, a los ministros de estado, a los miembros de la corte suprema de justicia y del tribunal de garantías constitucionales, y a los altos funcionarios de la república, por infracción de la constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en éstas.

El artículo 184 preceptúa que el senado declara si ha lugar o no a la formación de causa a consecuencia de las acusaciones hechas por la cámara de diputados. En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según la ley.

El artículo 201 determina que el presidente de la república es el jefe del estado y personifica a la nación. Por su parte, el artículo 210 establece que el presidente de la república sólo puede ser acusado durante su periodo, por traición a la patria, por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o locales, por disolver el congreso, y por impedir su reunión o funcionamiento o los del jurado nacional de elecciones y del tribunal de garantías constitucionales.

La dirección y la gestión de los servicios públicos está a cargo de los ministros de estado, estos son sujetos de responsabilidad política y corresponde, exclusivamente, a la cámara de diputados hacer efectiva dicha responsabilidad.

La responsabilidad de los ministros es individual por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan, y solidaria por los actos delictuosos o infractorios de la constitución o de las leyes, en que incurra el presidente o que se acuerden en el consejo. Dicha responsabilidad se exige mediante la interpelación, censura o voto de confianza, a todo el consejo o a los ministros por separado, el ministro interpelado o censurado debe renunciar.

El presidente tiene la facultad de disolver la cámara de diputados, si ésta ha censurado o negado confianza a tres consejos de ministros, dicha facultad sólo puede ser ejercida una sola vez durante el periodo presidencial de cinco años. El decreto de disolución debe estar suficientemente motivado e incluir la convocatoria a elecciones en un término no mayor de treinta días, si las elecciones no se efectúan, la cámara disuelta se reúne de pleno derecho y recobra sus facultades constitucionales, cesando el consejo de ministros.

En diciembre de 1993, se promulgó una nueva constitución, en este nuevo régimen constitucional la conformación del Congreso es unicameral y corresponde a la cámara de diputados, o en su caso a la comisión permanente, acusar ante aquella al presidente de la república, a los representantes al congreso, a los ministros de estado, a los miembros del tribunal constitucional, a los miembros del consejo nacional de la magistratura, a los vocales de la corte suprema, a los fiscales supremos, al defensor del pueblo, y al contralor general, por infracción a la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

El congreso suspende al funcionario, en su caso lo destituye y si procede lo inhabilita para el ejercicio de la función pública hasta por diez años. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el asunto se turna al fiscal de la nación para que formule la denuncia ante la corte suprema.

El 28 de julio de 1990, al término de su periodo presidencial, el expresidente Alan García Pérez, adquirió la condición de senador vitalicio, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución peruana.

En 1991 se inició una investigación parlamentaria en su contra, que derivó en un procedimiento de acusación constitucional por el presunto delito de enriquecimiento ilícito con la consecuente declaración del senado de haber lugar a la formación de causa, suspendiendo al acusado en el ejercicio de sus funciones y sujeto a juicio.

Los términos de la acusación constitucional estaban fundados en el desequilibrio patrimonial durante su función pública, al existir crecimiento injustificado de su patrimonio; indicios de desequilibrio entre sus ingresos y egresos y la posible existencia de cuentas bancarias en el exterior; indicios de participación directa para la

colocación de reservas del Banco Central de Reserva del Perú en el BCCI, operación en la cual se habrían generado sobornos; e indicios de participación directa en la simulación de reducción de compra de aviones Mirage de fabricación francesa armados para el gobierno peruano, para venderlos a terceros, lo que generó supuestos beneficios personales al expresidente.

Una vez remitido el expediente al fiscal de la nación, procedió a formular la denuncia ante la corte suprema únicamente por el delito de enriquecimiento ilícito, ya que el código penal había sido modificado por lo que el indicio ya no formaba parte del tipo penal.

La segunda sala de la corte suprema, luego de evaluar los términos de la denuncia, resolvió el no ejercicio de la acción penal.

Dicha causa fue reabierta en marzo de 1993 junto con otros dos procesos por la supuesta tenencia de armas de fuego, municiones y explosivos en el local de Partido Aprista Peruano, del cual era secretario general el Dr. Alan García y en su domicilio.

El 18 de junio de 1996 el congreso peruano aprobó la Ley de Contumacia, mediante la cual se estableció que los términos de prescripción de la acción penal se interrumpen cuando el juez declara al reo como contumaz. De conformidad con esta ley, la sala penal de la corte suprema de justicia suspendió el plazo de prescripción en el segundo proceso por enriquecimiento ilícito seguido en contra del expresidente hasta en tanto el indiciado se ponga a derecho.

Diversas violaciones fueron cometidas para el inicio de los procesos por tenencia ilegal de armas y la reapertura del proceso por enriquecimiento ilícito contrario al principio de non bis in idem, dieron como resultado que la corte suprema de justicia declarara absuelto al expresidente.

3.5 BRASIL

El presidente Fernando Collor de Mello, elegido en 1989, fue acusado de corrupción y apartado del cargo mediante un proceso de impeachment en 1992. Esta ha sido la primera vez en la historia de Brasil, en que se ha sometido a juicio a un presidente de la república. Los medios de comunicación venían haciendo desde meses antes referencias a que posiblemente el presidente estuviese involucrado en asuntos de corrupción, intensificándose en mayo de 1992 al ser refrendadas por las declaraciones a la prensa de Pedro Collor de Mello, hermano del presidente. Ante la gravedad de este hecho, la cámara de diputados nombró una comisión de investigación que comprobó la existencia de una estructura de corrupción coordinada por el empresario Paulo César Farias, que en 1989 fuera tesorero de la victoriosa campaña de Collor a la presidencia de la república.

El 29 de septiembre de 1992, la cámara de diputados aprobó por 441 votos a favor y 38 en contra, el enjuiciamiento del presidente por parte del senado. En el momento en que se inició el juicio, Fernando Collor dimitió y fue substituido por el vicepresidente.

El senado concluyó en diciembre de 1992 el juicio por el voto de setenta y seis senadores a favor contra tres, determinando que el expresidente había sido responsable políticamente de corrupción pasiva y asociación para delinquir, y aplicó la pena de suspensión de derechos políticos por ocho años.

Además de la responsabilidad política, Fernando Collor de Mello enfrentó un proceso penal por dichos cargos, de los que fue absuelto por el supremo tribunal federal en 1995.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales, constituyen delitos de responsabilidad los actos del presidente de la república que atenten contra la constitución federal; la existencia de la unión; el libre ejercicio del poder legislativo, del judicial, del ministerio público y de los poderes constitucionales de las unidades de la federación; el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales; la seguridad interna del país; la probidad en la administración; la ley presupuestaria, y el cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.

Compete exclusivamente a la cámara de diputados autorizar, por dos tercios de sus miembros, el procesamiento del presidente y del vicepresidente de la república y de los ministros de estado, y al senado, procesar y juzgar al presidente y vicepresidente de la república en los delitos de responsabilidad y a los ministros de estado en los delitos de la misma naturaleza conexos con aquellos. Igualmente procesar y juzgar a los ministros del supremo tribunal federal, al procurador general de la república y al abogado general.

De acuerdo con el artículo 86 de la constitución, admitida la acusación en contra del presidente de la república, por dos tercios de la cámara de diputados, será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal en las infracciones penales comunes, o ante el senado federal en los casos de responsabilidad.

El presidente quedará suspendido de sus funciones y en el caso de que habiendo transcurrido ciento ochenta días el juicio no estuviera concluido, cesará la suspensión del presidente.

Capítulo 4

UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL JUICIO DE RESIDENCIA

4.1. JUSTIFICACIÓN

El actual sistema de responsabilidades no ha demostrado su eficacia puesto que en los últimos setenta años, el sistema político estuvo dominado por un partido del cual derivaba todo el recurso humano que ocupaba, desde los más bajos estratos de la estructura de gobierno, hasta los más encumbrados. Gobierno y partido estaban fundidos en un solo ente, no podía explicarse uno sin el otro, la estructura de autoridad se constituía en una pirámide, en cuyo vértice se encontraba el presidente de la república, quien a su vez era la cabeza del partido dominante.

La lealtad y disciplina de grupo eran valores compartidos en el ámbito político y administrativo, el sentido de pertenencia y la constante movilización entre los puestos de elección popular y los de designación en la administración pública garantizaban la estabilidad del sistema político.

Una sociedad más activa, el fortalecimiento de los partidos políticos de oposición, la apertura de la economía y medios de comunicación críticos modificaron el ambiente político prevaleciente.

Estas tendencias no sólo se aprecian en México, por el contrario los cambios políticos que han ocurrido se deben a la inercia del cambio en el mapa mundial.

El Estado se encuentra ante una crisis de credibilidad, de legitimidad, resultado de los cambios sociales, de las teorías económicas modernas, de los avances tecnológicos, aunado al excesivo crecimiento del aparato administrativo que se ha vuelto incapaz de atender eficazmente las necesidades sociales.

El neoliberalismo plantea un estado gendarme y concibe al capital privado como promotor del crecimiento económico, en la visión tradicional de la administración pública está presente un estado dominante y unilateral, en la concepción de la gestión pública el estado se torna más participativo e impulsor de la sociedad para que esta actúe por sí misma en la negociación de acciones conjuntas para la solución de sus demandas.

Tradicionalmente el estado se justifica a partir del sistema jurídico que lo sustenta y determina sus fines, funciones y atribuciones, con la nueva orientación de la administración pública se busca incrementar los niveles de eficiencia en el manejo de recursos, de eficacia en el logro de los objetivos estatales y la legitimidad de la acción, en otras palabras, la eficiencia se basa en los resultados, no en los procedimientos.

Los planes y programas se han concebido como un producto final y al expedirlos se ha cumplido con el requisito formal que exige la ley, sin embargo en la instrumentación y ejecución, los objetivos y las metas no siempre se alcanzan, por lo que tales planes y programas deben convertirse en el eje en torno al que giren las acciones del estado.

Por lo que se refiere a los recursos, en el enfoque tradicional derivado de un sistema centralizado, el único medio de control es la vigilancia. La gestión pública propone un sistema descentralizado, un sistema de evaluación del desempeño que permite medir el desempeño gubernamental mediante sistemas de información, de seguimiento y monitoreo, y conjunto de indicadores.

El perfil del servidor público se caracteriza por su sentido de pertenencia al grupo político que lo sostiene al interior de la administración, basado en la subcultura de la lealtad, en la cual la disciplina está por encima de la profesionalización del servidor; en la nueva visión se exige un nuevo perfil, el de un gerente público cuya habilidad para negociar, actitud emprendedora y capacidad para ejecutar acciones garantiza las posibilidades de ascenso y permanencia en el servicio público.

La inclusión de empresarios en el consejo directivo de uno de los principales organismos descentralizados, a fin de darle una "visión empresarial" y hacerla más competitiva, demuestra la tendencia del actual régimen a la modernización de la administración pública con esta nueva visión. Lo cual también se ha puesto de

manifiesto con los intentos de implantar el servicio civil de carrera en diversas dependencias.

Es ante esta concepción de la gestión pública que surgen nuestras dudas sobre la responsabilidad del servidor público, en especial del presidente de la república, al que tal vez deberíamos nombrar gerente de la república.

Estamos convencidos que la estabilidad del poder ejecutivo, permitirá la consecución de los objetivos del gobierno, pero también creemos que el presidente de la república no puede seguir bajo un estado de excepción y debe ser el primero en responder ante la sociedad.

Para lo cual, en la presente tesis planteamos que el presidente de la república sea sujeto de responsabilidad política, porque ésta implica atentar contra aquellos valores, principios en los que se sustenta nuestra nación y sus instituciones, materializándose en actos u omisiones contrarios a la Constitución, por lo tanto quien jura guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, y actúa dolosamente en contravención a ellas, no merece la confianza pública, y procede fincar responsabilidad política en cualquier tiempo. Igualmente proponemos que durante el tiempo de su encargo sólo pueda ser juzgado por los delitos, del orden común o federal, calificados de graves por el Congreso.

Por otra parte y a fin de garantizar un adecuado ejercicio de la función pública, consideramos necesario que el presidente de la república responda, una vez finalizado el mandato, de cualquier otra responsabilidad, incluso de los excesos de funcionarios, que nombrados por él, sean respaldados por el ejecutivo. Entendiéndose que el ejecutivo respalda actos u omisiones contrarios a la Constitución, a las leyes federales y los que atentan contra el estado de derecho, cuando no obliga a los funcionarios a revocar sus actos, a corregir errores, o al no removerlos, y en el caso de actos que ya no se puedan reparar, no ponga al funcionario a disposición de la autoridad competente para sancionar su conducta.

Este mecanismo garantizaría que el ejecutivo actúe prudentemente y ejerza estricto control sobre los funcionarios de libre designación en la administración pública centralizada y paraestatal, y a su vez de éstos hacia todos los demás, con lo cual se daría un paso importante para erradicar la corrupción y la impunidad.

4.2. CAUSALES DE PROCEDENCIA

En primer lugar, sugerimos una reforma al artículo 110 de la Carta Magna, para enlistar en el primer párrafo las causales de responsabilidad política, modificar el primer párrafo actual para incluir al presidente de la república dentro de los sujetos de juicio político y recorrer el orden de los demás párrafos

Las causales de responsabilidad política, creemos deben hacerse consistir en actos u omisiones, los cuales constituyen una manifestación de voluntad y por lo tanto hacen responsable a quien tiene el deber de hacer u omitir una conducta.

¿Qué se pretende proteger mediante la responsabilidad política? Definimos responsabilidad como aquel deber u obligación de hacer u omitir. Ahora bien, el término político, según su raíz etimológica, significa lo relativo al orden y gobierno de la ciudad. Por lo tanto podemos definir la responsabilidad política como el deber de preservar el orden y el gobierno.

¿De dónde derivan el orden y el gobierno? En primer lugar, de la voluntad de la sociedad y, en segundo, del orden jurídico, por lo tanto la responsabilidad política implica obedecer la voluntad popular y hacer valer el orden jurídico.

La Constitución Política es el pacto social en el que se fundamenta el Estado Mexicano, en el que se legitiman las instituciones, sienta las bases para la renovación de los poderes públicos, determina las competencias y otorga seguridad jurídica a los gobernados.

Por lo tanto, el primer deber de los servidores públicos es el de preservar el orden jurídico, cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes que de ella emanen, en el ámbito de su competencia.

Otra causal de responsabilidad política es la que deriva de los artículos 39 y 40 constitucionales, de estos artículos se desprende que sólo el pueblo tiene la facultad de modificar o alterar la forma de su gobierno, y a nadie más corresponde aunque haya recibido de éste un mandato.

Por lo tanto los actos u omisiones tendientes a modificar la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y federal, deben constituir causal de responsabilidad política.

Del artículo 41, que consagra el principio de representatividad y determina que los poderes públicos se renovarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, se deriva otra causal de juicio político y es la consistente en impedir que las elecciones, ya federales, estatales o municipales se realicen, o se impida el libre ejercicio del voto.

El artículo 49 constitucional consagra la división de poderes, mismos que no pueden depositarse en una sola persona, salvo los casos que este mismo precepto señala, de esta disposición se desprende el primer grado de competencia, tales poderes legislativo, ejecutivo y judicial tienen expresamente conferidas sus facultades y atribuciones, de lo que se deriva otra causal de juicio político que es el indebido ejercicio de atribuciones.

Nuestro sistema constitucional señala facultades exclusivas a las cámaras del Congreso de la Unión, ya que siendo estas depositarias legítimas de la representación popular, les corresponde ejercer control hacia los otros poderes, por lo cual cualquier acto tendiente a impedir que las cámaras ejerzan las facultades que la Constitución expresa y exclusivamente les otorga, se constituye en causal de juicio político, dado el interés público que revisten dichas facultades.

El ideal de la revolución francesa, plasmado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, pasando por el reconocimiento de los derechos humanos de la segunda y tercera generación, no se ha concretado y en la actualidad persisten las violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos, las cuales son las más frecuentes y las menos castigadas. La reforma de 1992 al artículo 102 Constitucional fue un paso importante para la protección de dichos derechos, sin embargo tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales de derechos humanos y en general la ciudadanía siguen documentando casos de violaciones graves a garantías individuales. Siendo elemento principal la impunidad.

Ningún avance habrá en esta materia si no se castigan las violaciones a derechos humanos mediante el juicio político, por lo tanto se propone que las violaciones graves y/o sistemáticas a garantías individuales, por extensión derechos humanos, y sociales, que no puedan ser reparadas mediante el juicio de amparo, constituyan una más de sus causales.

Las leyes adjetivas de las diversas materias que conforman nuestro marco jurídico señalan los mecanismos para exigir el cumplimiento de las resoluciones judiciales y en el extremo caso de que una autoridad no acepte una resolución o insista en la repetición del acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia puede iniciar el juicio político, causal que no está expresamente señalada en la actual Ley de Responsabilidades, por lo cual consideramos prudente señalarla como causal de juicio político.

Dada la importancia del manejo de los recursos económicos incluiríamos como causal de responsabilidad política, la falta de probidad en la administración.

La responsabilidad penal del presidente de la república debe hacerse efectiva por los delitos calificados de graves por el Congreso, independientemente que sean del orden común o del federal. Para hacer efectiva dicha responsabilidad, proponemos reformar el segundo párrafo del artículo 108 constitucional para señalar que el presidente de la república durante el tiempo de su encargo solo pueda ser acusado por los delitos calificados de graves por el Congreso, independientemente del fuero a que corresponda. En congruencia con lo anterior, deberá reformarse el artículo 111 para señalar que el procedimiento para determinar la gravedad de un delito cometido por el presidente de la república, se desahogará de conformidad con el artículo 110 y la declaración del Senado se hará en el sentido de poner a disposición de la autoridad judicial al inculcado.

Respecto del procedimiento para exigir responsabilidad al presidente de la república, una vez finalizado el término constitucional de seis años, proponemos las siguientes bases:

- 1) El presidente, dentro del año posterior al término de su gestión, no podrá abandonar el territorio nacional para establecer residencia temporal o permanente. Esta disposición no restringe la garantía otorgada por el artículo 11 constitucional.
- 2) El objetivo será exigir la responsabilidad penal y civil, así como la reparación del daño.

Las bases constitucionales de este procedimiento se contendrían en el artículo 113 constitucional, para lo cual planteamos integrar el actual texto de su único párrafo al artículo 114 y recorrer el orden del actual párrafo tercero para quedar como cuarto, así como la expedición de un nuevo ordenamiento legal que recoja los títulos primero y segundo de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el título "Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

4.2.1. Acción

Corresponde a cualquier ciudadano, a la Cámara de Diputados, al procurador general de la república.

La acción popular se concede para el efecto de que cualquier ciudadano afectado directa y personalmente en sus intereses, pueda exigir la responsabilidad penal o civil y la reparación del daño. Cuando no haya sido posible obtenerla por los medios otorgados las leyes.

A la cámara de diputados se le concede acción para efectos del quinto párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, a fin de hacer efectiva la responsabilidad administrativa y penal en que haya incurrido el titular del ejecutivo federal en el manejo de fondos y recursos federales.

Al ministerio público federal, le corresponderá ejercer la acción penal en el caso de delitos cometidos por el titular del ejecutivo federal durante el tiempo de su encargo o con motivo de éste, cuando exista denuncia, acusación o querrela, e igualmente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, representar el interés de la federación.

Cabe aclarar que la acción popular corresponde a los ciudadanos mexicanos, pero en el caso de violaciones a los derechos humanos, se le concede a todo individuo.

4.3. PROCEDIMIENTO

El procedimiento se seguirá a instancia de parte, iniciará con la presentación de la demanda ante la autoridad judicial de la materia.

4.4. ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA SUBSTANCIACIÓN

Como jueces de instrucción en procesos federales, corresponderá a los jueces de distrito conocer de los procedimientos de responsabilidad del ejecutivo federal. Para tal efecto deberá agregarse una fracción VII al artículo 104 constitucional y modificarse la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Consideramos que una vez finalizado el mandato constitucional de seis años, el ejecutivo debe ser juzgado por los tribunales federales, de esta manera se sustrae de los efectos de la pasión política que impera en las cámaras legislativas y se da certeza a los ciudadanos de que concurrirán en igualdad de circunstancias. Por otra parte, las sanciones que impone el órgano político al desahogar el juicio político, únicamente pueden ser la destitución y la inhabilitación, las cuales no son suficientes para resarcir a los afectados.

4.4.1. Composición del Tribunal

A fin de no transgredir la garantía consagrada por el artículo 17 constitucional, los órganos jurisdiccionales encargados de la substanciación de los juicios de responsabilidad serán los establecidos previamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En tal virtud, se propone adicionar un inciso f) al artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para darle competencia a los jueces de distrito en materia penal respecto de los delitos cometidos por los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución, e igualmente se adiciona una fracción VII al diverso 53 de la misma Ley y se recorre la actual fracción VII para quedar como VIII, de esta forma se faculta a los jueces de distrito en materia civil para conocer de la responsabilidad civil del ejecutivo federal.

4.4.2. Facultades

En congruencia con lo anterior, las facultades de los órganos jurisdiccionales son las que les corresponden de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y las leyes sustantivas y adjetivas de la materia.

4.5. SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO

El juicio estará sujeto a las formalidades esenciales del procedimiento que consagra la Constitución y en el se garantizará en todo tiempo la igualdad procesal de las partes.

4.6. EFECTOS

El proceso terminará con una sentencia absolutoria o condenatoria, quedando a elección de la autoridad jurisdiccional darlo por terminado antes en el caso de que no existan elementos.

Para formalizar lo anterior, a continuación exponemos los términos de la reforma constitucional y legal que planteamos:

Decreto por el que se modifica el artículo 108 segundo párrafo; se adiciona un primer párrafo al artículo 110 y se modifica el segundo párrafo; se modifica el artículo 111 párrafo cuarto; se reforma el artículo 113; se adiciona un tercer párrafo al artículo 114; y se adiciona una fracción VII al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se expide la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas leyes federales.

Artículo Primero.- Se modifica el artículo 108 segundo párrafo; se adiciona un primer párrafo al artículo 110 y se modifica el actual primer párrafo y se recorren los actuales, primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto para pasar a ser segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo párrafos; se modifica el artículo 111 párrafo cuarto; se reforma el artículo 113; se adiciona un tercer párrafo al

artículo 114 y se recorre el actual tercer párrafo para pasar a ser el cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 108. . . .

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos calificados de graves, por el Congreso de la Unión, atendiendo a las circunstancias en que se cometió el delito.

...

...

Artículo 110. Procede el juicio político por:

- a) Actos u omisiones contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las leyes que de ella emanen y al interés público;
- b) Actos u omisiones tendientes a alterar o modificar la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- c) Actos u omisiones que impidan, la realización de las elecciones federales, locales o municipales y la toma de posesión de los ciudadanos electos.
- d) Indebido ejercicio de atribuciones en términos del artículo 49 de esta Constitución.
- e) Actos u omisiones que impidan a las Cámaras de Congreso de la Unión ejercer las facultades que les atribuyen la Constitución y las leyes.
- f) Violaciones graves y/o sistemáticas a las garantías individuales o sociales, que no puedan ser reparadas por los medios legales consagrados en las leyes.
- g) Incumplimiento reiterado de las resoluciones judiciales.
- h) La falta de probidad en la administración.

Podrán ser sujetos de juicio político el 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 consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común, del Distrito

Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...
...
...
...
...

Artículo 111.

...
...

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores calificará la gravedad del delito, destituirá al inculpado y lo pondrá a disposición de la autoridad judicial.

Artículo 113. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, al término de su encargo y en el caso de renuncia, de conformidad con el artículo 86, no podrá abandonar el territorio nacional, durante el año inmediato posterior, para establecer residencia temporal o definitiva fuera de éste.

Durante este periodo, cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá exigir la reparación del daño por responsabilidad civil, penal, administrativa y cualesquiera otra derivada de las leyes en que hubiere incurrido, por delitos, actos u omisiones cometidos durante el ejercicio del encargo o con motivo de este.

Igualmente, se concede acción a la Cámara de Diputados para efectos del párrafo quinto de la fracción IV del artículo 74 de esta Constitución. A la Procuraduría General de la República por delitos cometidos en contra del Estado

Artículo 114.

....

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

...

Artículo 104...

I.

I-B.

II.

III.

IV.

V.

VI.

VII. De la responsabilidad del titular del ejecutivo federal en términos del artículo 113 de esta Constitución.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- Las presentes reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Se expide la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos**

TÍTULO PRIMERO

Capítulo Único

Disposiciones generales

Art. 1º. Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I. Juicio Político
- II. Declaración de Procedencia
- III. Juicio de Responsabilidad del Ejecutivo Federal

Art. 2º. Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional.

Art. 3º. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

- I. Las Cámaras de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión,
- II. El Ministerio Público Federal y la autoridad jurisdiccional federal.

Art. 4º. Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

TÍTULO SEGUNDO

Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia

Capítulo I

Sujetos, causas de juicio político y sanciones

Art. 5º. En los términos del segundo párrafo del Artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en el se mencionan.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Art. 6º. Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones señalados en el artículo 110 constitucional.

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

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

Art. 7º. Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

Capítulo II

Procedimiento en el juicio político

Art. 8º. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 110 constitucional.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

El juicio sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe un empleo, cargo o comisión, y dentro de un plazo no mayor de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Art. 9. Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento respectivo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Sistema Federal, y Justicia y Derechos Humanos, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley

Art. 10. Al proponer la Junta de Coordinación Política de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Art. 11. La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento:

a) El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;

b) Una vez ratificado el escrito, la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo, de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Sistema Federal, y de Justicia y Derechos Humanos, para la tramitación correspondiente. La Secretaría General deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados.

c) La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por el citado artículo 110 constitucional, y si los elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

En caso de la presentación de pruebas supervinientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya se hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;

d) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones; y

e) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Sistema Federal, y de Justicia y Derechos Humanos para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

Art. 12. La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquélla; estableciendo las

características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección Instructora informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales a la notificación.

Art. 13. La Sección Instructora abrirá un período de prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias.

Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria.

En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.

Art. 14. Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Art. 15. Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Art. 16 Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o echo materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento.

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

I Que está legalmente comprobada la conducta o hecho materia de la denuncia;

- II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8º. de esta Ley,
y
- IV. 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.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

Art. 17. Una vez emitidas las conclusiones a que se refieren los artículos precedentes, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

Art. 18. El día señalado, conforme al Artículo 17, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a su derecho.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Art. 19. Si la Cámara resolviere 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 aquélla ante el Senado.

Art. 20. Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de la Cámara 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.

Art. 21. Transcurrido el plazo que se señala en el artículo anterior, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de la Cámara de Diputados que sostiene la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias, que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

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

Art. 22 Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

1. La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;
2. Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de la Cámara de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos;
3. Retirados el servidor público y su defensor y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean

los puntos de acuerdo, que en ellas se contenga, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia, dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Capítulo III

Procedimiento para la Declaración de Procedencia

Art. 23. Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de alguno de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, 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 en contra del inculpado.

Si a juicio de la Sección Instructora, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos, para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

Art. 24. 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. 25. El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político.

Art. 26. Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Orden Jurisdiccional respectivo.

Art. 27. Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anterior, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

Capítulo IV

Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo

Art. 28. Las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Art. 29. Las Cámaras enviarán por riguroso turno a las Secciones Instructoras las denuncias, querellas, requerimientos del Ministerio Público o acusaciones que se les presente.

Art. 30. En ningún caso podrá dispensarse un trámite de los establecidos en los Capítulos Segundo y Tercero de este Título.

Art. 31. Cuando alguna de las Secciones o de las Cámaras deba realizar una diligencia en la que se requiera presencia del inculpado, se emplazará a éste para que comparezca o conteste por escrito a los requerimientos que se le hagan; si el inculpado se abstiene de comparecer o de informar por escrito se entenderá que contesta en sentido negativo.

La Sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del inculpado, encomendando al Juez de Distrito que corresponda las que deban practicarse dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras, por medio de despacho firmado por el Presidente y el Secretario de las Sección al que se acompañará testimonio de las constancias conducentes.

El Juez de Distrito practicará las diligencias que le encomiende la Sección respectiva, con estricta sujeción a las determinaciones que aquella le comunique.

Todas las comunicaciones oficiales que deban girarse para la práctica de las diligencias a que se refiere este artículo, se entregarán personalmente o se enviarán por correo, en pieza certificada y con acuse de recibo, libres de cualquier gasto.

Art. 32. Los miembros de las Secciones y, en general, los Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto de procedimiento podrán excusarse o ser recusados, por alguna de las causas de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

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.

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.

Art. 33. Presentada la excusa o la 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. 34. Tanto el inculpado como el denunciante o querellante podrá solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como prueba ante la Sección respectiva o ante las Cámaras.

Las autoridades estarán obligadas a expedir dichas copias certificadas, sin demora, y si no lo hicieren la Sección, o las Cámaras a instancia del interesado, señalará a la autoridad omisa un plazo razonable para que las expida, bajo apercibimiento de imponerle una multa de diez a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal sanción que se hará efectiva si la autoridad no las expidiere. Si resultase falso que el interesado hubiera solicitado las constancias, la multa se hará efectiva en su contra.

Por su parte, la Sección o las Cámaras solicitarán las copias certificadas de constancias que estimen necesarias para el procedimiento, y si la autoridad de quien las solicitase no las remite dentro del plazo discrecional que se le señale, se impondrá la multa a que se refiere el párrafo anterior.

Art. 35. Las Secciones o las Cámaras podrán solicitar, por sí o a instancia de los interesados, los documentos o expedientes originales ya concluidos, y la autoridad de quien se soliciten tendrá la obligación de remitirlos. En caso de incumplimiento, se aplicará la corrección dispuesta en el artículo anterior.

Dictada la resolución definitiva en el procedimiento, los documentos y expedientes mencionados deberán ser devueltos a la oficina de su procedencia, pudiendo dejarse copia certificada de las constancias que las Secciones o Cámaras estimen pertinentes.

Art. 36. Las Cámaras no podrán erigirse en órgano de acusación o Jurado de Sentencia, sin que antes se compruebe fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o el querellante y en su caso el Ministerio Público han sido debidamente citados.

Art. 37. 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, aun cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo.

Art. 38. En todo lo no previsto por esta Ley, 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 votación de las leyes. En todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobadas conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.

Art. 39. En el juicio político al que se refiere esta Ley, los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en las que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés general exijan que la audiencia sea secreta.

Art. 40. Cuando en el curso del procedimiento a un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 de la Constitución, se presentare nueva denuncia en s contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta Ley, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal.

Si la acumulación fuese procedente, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que corresponderán el resultado de los diversos procedimientos.

Art. 41. Las Secciones y las Cámaras podrán disponer las medidas de apercibimiento que fueren procedentes, mediante acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

Art. 42. Las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo a esta Ley, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la declaración o resolución; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal a que alude esta Ley; y en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a gobernadores, diputados locales, y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva.

Art. 43. 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.

Capítulo V

Del juicio de responsabilidad a que se refiere el artículo 113 constitucional

Art. 44. Durante el periodo señalado por el artículo 113 constitucional, cualquier individuo, bajo su más estricta responsabilidad, podrá demandar la reparación del daño por responsabilidad penal, civil, administrativa y cualesquiera otra derivada de las leyes en que hubiere incurrido el titular del ejecutivo federal, por delitos, actos u omisiones cometidos durante el ejercicio del encargo o con motivo de este, si no se obtuvo la reparación por los medios legales contenidos en otras leyes.

Se concede acción a la Cámara de Diputados para efectos del párrafo quinto de la fracción IV del artículo 74 de esta Constitución. A la Procuraduría General de la República por delitos cometidos en contra del Estado.

Art. 45. Para proceder de conformidad con el artículo anterior, es requisito que el afectado haya agotado los medios legales contenidos en las leyes respectivas. Sin embargo, puede el afectado escoger entre la vía ordinaria o ejercitar la acción en los términos del artículo anterior.

Art. 46. El juicio de responsabilidad se substanciará de conformidad con los procedimientos contenidos en las leyes federales.

El juicio inicia con la presentación de la demanda ante el Juez de Distrito de la materia.

Art. 47. Las demandas fundadas en supuestos serán desechadas sin más trámite.

Art. 48. En el juicio de responsabilidad, se dará al ministerio público la intervención que corresponda conforme a las leyes.

Art. 49. La responsabilidad es personal por los daños causados a particulares, en este caso no hay responsabilidad solidaria del Estado.

En el caso de los delitos cometidos contra el Estado, de violaciones a los derechos humanos, del manejo indebido de fondos y recursos federales, y de la responsabilidad administrativa, procede exigir la responsabilidad solidaria de los funcionarios, ya federales o locales, que hubieren refrendado o consentido, los actos u omisiones que causaron el perjuicio, o que pudiendo evitarlo no lo hicieron.

Art. 50. El juez impondrá las sanciones que corresponda conforme a la naturaleza del asunto. Pero en el caso de daño moral, el juez podrá ordenar la publicación de un extracto de la sentencia, a través de los medios informativos que considere convenientes, con cargo al responsable.

TRANSITORIO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se derogan los Títulos Primero y Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Esta ley entrará en vigor al día siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO TERCERO.- Se adiciona un inciso f) al artículo 50, y una fracción VII al artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para quedar como sigue:

Art. 50. ...

I ...

f) Los cometidos por los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 segundo párrafo y por cualquier empleado federal.

Art. 53. ...

I a VI...

VII. De la responsabilidad civil del ejecutivo federal, en términos del artículo 113 constitucional.

VIII. De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de procesos federales que no estén enumerados en los artículos 50, 52, y 55 de esta ley.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- Las presentes reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

CONCLUSIONES

Primera.- El Derecho aplicable a los territorios descubiertos nace aún antes de que se supiera que estos existían, tal previsión obedece a una incipiente garantía de legalidad para legitimar la autoridad de los monarcas en dichos territorios.

Segunda.- El Derecho Indiano convivió armónicamente con el "derecho indígena" en tanto no era incompatible con aquel y así encontramos el reconocimiento pleno a los usos y costumbres de los pueblos originarios de América. P.e. la ley dictada en Madrid el 12 de julio de 1530, en la que se ordena que "en los pleitos entre indios o con indios no se hagan procesos ordinarios y se guarden sus usos y costumbres." ¹ La ley de 2 de marzo de 1552, ordena que "en los pueblos de los indios que de costumbre antigua los indios suelen hacer tianguex, los puedan hacer sin que en ello se les ponga impedimento alguno." ²

Tercera.- El juicio de residencia se constituyó en el medio efectivo de control de las autoridades en la Nueva España, todas sus actuaciones eran valoradas durante el juicio. Si bien era un medio de vigilancia para que el tesoro real no sufriera menoscabo, otorgaba seguridad jurídica al gobernado.

Cuarta.- El juicio de residencia es recogido por el orden constitucional, la facultad de nombrar a los integrantes del tribunal de residencia recae en las cortes, poniéndose de manifiesto el interés fundamental de tener jueces justos y reafirmar la potestad de la nación de exigir responsabilidad.

Quinta.- La más pura definición de estado de derecho es la que proporciona el artículo 27 de la Constitución de 1814, "La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los Poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos."

¹ Zorita Alonso de, Cedulario de 1574 p. 231

² Idem p. 280

Sexta.- Uno de los valores supremos de la Constitución de 1814 lo constituía la religión católica, por lo que los delitos de herejía y apostasía eran graves cuando los cometían los funcionarios públicos, atentar contra la religión católica era atentar contra el estado mismo. La concusión, infidencia y dilapidación de caudales públicos eran conductas contrarias al espíritu del servicio público.

Séptima.- Consumada la independencia y establecida la forma de gobierno, la responsabilidad del presidente se actualizaba por atentar contra dichos valores y contra la Constitución. En esta etapa se confiere al Congreso, la potestad de juzgar y destituir al presidente de la república, reafirmando como órgano de control político.

Octava.- Durante el Siglo XIX las constantes pugnas entre las facciones políticas propiciaron la constante movilidad del titular del poder ejecutivo, en un lapso de cincuenta años, cincuenta y dos presidentes ocuparon el puesto, la inestabilidad política era el pretexto para la injerencia de las potencias extranjeras y un ejecutivo fuerte era menester para garantizar la independencia y la unidad nacionales, pero no al margen del orden constitucional, configurándose la responsabilidad política por violación expresa a la Constitución y ataques a la libertad electoral.

Novena.- A pesar de la experiencia y las consecuencias que produjo la permanencia por treinta años en la presidencia de la república de una misma persona, la Constitución de 1917 limitó la responsabilidad del titular del ejecutivo federal a los delitos de traición a la patria y graves del orden común.

Décima.- La responsabilidad política del titular del ejecutivo federal, lejos de debilitar la institución, consolida el equilibrio de poderes y fortalece la democracia, tal es el caso de los Estados Unidos de América y de la República Federal de Brasil, que merece especial mención. Por primera vez, después de 21 años de dictadura militar, los brasileños resolvían una crisis política por la vía de las instituciones y de forma pacífica. Una sociedad participativa y un Congreso responsable llevaron a Brasil a convertirse en el modelo de régimen democrático y constitucional por excelencia en América Latina.

Décima Primera.- Venezuela también ha transitado de un régimen militar hacia un régimen democrático, la responsabilidad política del presidente de la república es uno de sus elementos y demostró su efectividad.

En Perú, quedó constatado que el doctor Alán García fue víctima de una venganza política, sin embargo, el poder judicial demostró su independencia, y aún cuando lo ordenaba el presidente en turno, se absolvió al expresidente. Quedará pendiente la asignatura en relación con el exmandatario Alberto Fujimori.

Décima Segunda.- La crisis de credibilidad del Estado y de las instituciones, tiene en México su principal exponente, podrán crearse nuevas fiscalías que remuevan el pasado, podrán abrirse los archivos ocultos, pero si el presidente de la república sigue gozando de un estado de excepción, ningún avance habrá. El presidente debe ser el primer obligado en responder del mandato que se le confiere y el único medio que la nación tiene para demandarle es el juicio político.

Décima Tercera.- La comisión de un delito por parte de un funcionario público origina la pérdida de confianza, y si es el presidente quien comete una conducta típica es indigno de la confianza en él depositada. Por lo que nuestra propuesta para hacer efectiva la responsabilidad penal del presidente, es en el sentido de que el Congreso califique la gravedad de dicha conducta, retire la confianza pública y ponga al inculcado a disposición de la autoridad judicial, a quien corresponde exclusivamente la imposición de las penas, de conformidad con el artículo 21 constitucional.

Décima Cuarta.- El procedimiento que proponemos para exigir responsabilidad al presidente de la república tiene como elemento principal, la permanencia obligada del mismo en el territorio nacional durante el año posterior al término de su gestión. De esta forma se garantiza que los procedimientos se inicien oportunamente y, en su caso, se desahoguen con la mayor celeridad. Lo anterior no interfiere con los plazos de prescripción que se contienen en las leyes, pero de esta manera se impide que el presidente de la república se sustraiga por la simple distancia y el paso del tiempo de la responsabilidad.

Décima Quinta.- Creemos conveniente que el presidente, una vez finalizado su mandato, sea juzgado por los tribunales federales, puesto que de esta manera se le sustrae del campo de la pasión política que se torna peligrosa cuando el presidente deja de serlo, además de que la destitución o inhabilitación que imponga el órgano político, ya no pueden considerarse como sanciones y mucho menos son suficientes para resarcir los daños causados.

Décima Sexta.- La acción se concede para todo ciudadano mexicano afectado directa y personalmente en sus intereses, y en el caso, a sus herederos. Respecto de violaciones a derechos humanos, corresponde a cualquier individuo.

La cámara de diputados deberá ser representada por su presidente, el cual ostenta la representación legal de la misma, por lo tanto es el único legitimado para intentar la acción, con esta previsión se impide que cualquier diputado intente acción alguna, ya que la acción corresponde al órgano y no a sus individuos.

Décima Séptima.- La Ley de la Procuraduría General de la República es muy clara respecto del ejercicio de la acción penal, por lo cual no merece mayores comentarios. Sin embargo, a fin de que la institución cumpla adecuadamente sus funciones constitucionales y legales es menester que se le conceda autonomía plena, para lo cual proponemos que en el Senado recaiga la facultad de nombrar al procurador general de la república, por un periodo determinado que no concuerde con el periodo constitucional presidencial, y de removerlo; además de que se otorguen los estímulos, se dé certeza en la permanencia en el servicio de carrera de la institución, y se sienten los mecanismos para la profesionalización de sus miembros.

BIBLIOGRAFÍA

- Barragán Barragán, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. UNAM, México 1978.
- Bartolomé, Gregorio, Jaque Mate al Obispo Virrey, Fondo de Cultura Económica, Madrid 199.
- Esquivel Obregón, Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho en México; 2ª. ed., México, Porrúa, 1984, 2 vols.
- Ferrer Muñoz, Manuel, La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1993.
- Lemoine Villicaza, Ernesto, Morelos, Su Vida Revolucionaria a través de Sucesos y de otros Testimonios de la Época, UNAM, México 1965.
- Margadant, Guillermo F., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano; 7ª. ed., México, Esfinge, 1986.
- Martínez Baez, Antonio, Juicio Político en España contra Miguel Ramos Arizpe, Senado de la República, México, 1987.
- Mateos Muñoz, Agustín, Etimologías grecolatinas, 20ª. ed., Editorial Esfinge, México 1988.
- Muro Orejón, Antonio, Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989.
- Pacheco Pulido, Guillermo, Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa, Benémerita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1998.
- Santillán Ortiz, Ernesto, El Juicio de Residencia como Medio de Control de las Autoridades de la Nueva España, UNAM 1946.
- Zavala, Silvio, Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América; 2ª. ed., México, Porrúa, 1971.
- Zorita, Alonso de, Cedulaario de 1574, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1984.

Diccionarios, Enciclopedias y Colecciones

- Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, SECODAM-UNAM, México 1994.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
- Documentos Cortesianos, Tomo II, UNAM-FCE, México 1994
- El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX "Las Constituciones Latinoamericanas", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1994.
- Enciclopedia Parlamentaria de México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México 1997.
- La Biblia de Estudio, Sociedades Bíblicas Unidas, Colombia 1994.
- Recopilación de Leyes de los Reynos de Las Indias, Miguel Ángel Porrúa, 1987.
- Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, México 1996.

Legislación

- Constitución Política de la Monarquía Española de 1812**, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo I, Serie III Leyes y Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana.
- Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814**, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo I, Serie III Leyes y Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824**, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo I, Serie III Leyes y Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana.
- Leyes Constitucionales de 1836**, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo II, Serie III Entre el Paradigma Político y la Realidad.
- Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843**, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo II, Serie III Entre el Paradigma Político y la Realidad.
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857**, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo II, Serie III Entre el Paradigma Político y la Realidad.
- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865**, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo II, Serie III Entre el Paradigma Político y la Realidad.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo III, Serie III
- Constitución de la República de Venezuela**
<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Venezuela>
- Constitución de la República Federal de Brasil**
<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Brazil>
- Constitución de los Estados Unidos de América**
<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/U.S.A.>
- Constitución Política del Perú**
<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Peru>
- Ley de Amparo**, Diario Oficial de la Federación 10 de enero de 1936 y sus reformas y adiciones.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982 y sus reformas y adiciones.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1999 y sus reformas y adiciones.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, Diario Oficial de la Federación 26 de mayo de 1995 y sus reformas y adiciones.

Archivos

Archivo General de la Nación, Grupos Documentales

Cámara de Diputados, Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 y 1916-1917.