

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

Miguel Ángel FERNÁNDEZ DELGADO

José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *La responsabilidad de los funcionarios públicos en la Nueva España.* 1. *El juicio de residencia.* 2. *La visita.* II. *La época independiente.* III. *La Constitución de 1857 y las primeras leyes de responsabilidades.* IV. *La Constitución de 1917.* V. *La Ley de Responsabilidades de 1940.* VI. *La Ley de Responsabilidades de 1980.* VII. *La Ley de Responsabilidades de 1982.* 1. *Sujetos.* 2. *Causas.* 3. *Sanciones.* 4. *Autoridades aplicadoras.* 5. *Procedimiento.* 6. *Otras cuestiones.* VIII. *Conclusión.*

I. LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA NUEVA ESPAÑA

Los antecedentes de la responsabilidad de los funcionarios públicos en México, se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto en la Nueva España como en el resto de las posesiones españolas de ultramar.

1. *El juicio de residencia*

El juicio de residencia, o simplemente residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. Se dividía en dos partes. En la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda se recibían las demandas

que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.

El nombre de la institución proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer —residir— obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio. También se conocía el juicio como sindicado o sindicato.¹

Este medio de control, con raíces en el derecho romano y medieval español, alcanzó su máximo desarrollo al inicio de la empresa colonizadora en el Nuevo Mundo, pues al “hallarse el mar de por medio” y para sobreponerse a la “maldita distancia”, según expresiones de aquella época, se buscó el medio más eficaz para tratar de que las disposiciones de la Corona española —legales, administrativas y políticas— fueran debidamente observadas y, por otro lado, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones.

Los reyes católicos reestructuraron la institución para afianzar la justicia y fortalecer la monarquía. En las Cortes de Toledo de 1480 se ordenó que los corregidores, alcaldes, alguaciles o merinos de cada lugar, hicieran residencia por treinta días, señalando que si al recibirse de sus cargos no otorgaban fianzas llanas y abonadas de cumplir con lo sentenciado, se les embargaría el último tercio de su salario para indemnizar a los agraviados. Al juez culpable se le desterraba, inhabilitaba o condenaba a restituir con las setenas (el séptuplo) lo mal llevado.

Dos décadas después, el 9 de junio de 1500, dictaron en Sevilla la instrucción de corregidores y jueces de residencia, dotando a la institución de la estructura que la caracterizaría durante más de tres siglos, recogida tanto en la Nueva como en la Novísima Recopilación de Leyes de Castilla, trascendiendo en diversos aspectos a la legislación indiana.

En la pragmática arriba mencionada se distinguieron las dos partes del juicio: la primera consistente en un procedimiento

¹ Mariluz Urquijo, José María, *Ensayo sobre los juicios de residencia indianos*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano Americanos, 1952, p. 1.

de oficio con carácter de secreta, y la segunda, pública, para sustanciar las quejas presentadas por los particulares.

El descubrimiento de América obligó a una revisión de dicho juicio. En 1501 se efectuó la primera residencia en las Indias, al designarse a Nicolás de Ovando para residenciar a Francisco de Bobadilla, por 30 días, en concierto con la ley de las Cortes de Toledo.

La primer residencia celebrada en la Nueva España fue la protagonizada por Hernán Cortés ante Luis Ponce de León, primero del conde de Alcaudete.

A. *Los jueces de residencia*

En los primeros tiempos de la colonización se decidía en España el momento de las residencias y las personas que serían sujetas a ellas, aunque a veces se delegaba la decisión de elegir al juez a los organismos americanos.

Las leyes nuevas, aunque se verían limitadas por cédulas posteriores, facultaban a los presidentes y oidores de las audiencias a enviar, cuando lo creyeren conveniente, personas aptas para residenciar a los gobernadores y otras justicias de su jurisdicción, reservándose el Consejo de Indias el derecho de hacer otro tanto si lo creía oportuno.

En la Nueva España, la Audiencia eligió los jueces de residencia de corregidores y alcaldes mayores hasta 1585, pues en tal año, a petición del marqués de Villamanrique, se expidió una Real Cédula que asignaba el nombramiento del virrey y reservaba a la Real Audiencia la decisión sobre la conveniencia de enviar al juez y si éste debía ser letrado o lego. Lo mismo se recogió después en la Recopilación de 1680 (ley 21, título 15, libro V).

En virtud de la Real Cédula de 3 de septiembre de 1565, cuyas disposiciones se recogieron después en la Recopilación de 1680 (ley 4, título 15, libro V), se concedía al presidente del Consejo de Indias la facultad exclusiva para nombrar a los jueces de residencia.

A mediados del siglo XVIII, por Real Orden de 19 de abril de 1754, se reservó el nombramiento de los jueces de residencia de los virreyes, pidiendo que el presidente del Consejo propusiera ante la Corona a las personas capacitadas para cumplir con este encargo, aunque algunos años después la elección la hizo el presidente sin proponerla previamente al monarca.

Por los abusos y confusión creada ante el incumplimiento de las disposiciones relativas a los nombramientos, se dictó la importante Real Cédula de 24 de agosto de 1799, buscando solucionar orgánica y definitivamente el problema.

Se dividió a los funcionarios de Indias en tres categorías, cada una con una normativa específica. La primera de ellas agrupaba a virreyes, presidente de audiencia, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes e intendentes corregidores, a quienes se les aplicaban con toda fuerza y vigor las leyes sobre residencias. También quedaban dentro de esta categoría los asesores de los funcionarios mencionados.

En el segundo grupo estaban los alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, procuradores, alguaciles y otros subalternos, a quienes se eximía de la residencia, pues, dada su continua subordinación, se les podía vigilar eficazmente sin necesidad de acudir ante el tribunal.

La tercera categoría abarcaba a los corregidores, alcaldes mayores, subdelegados de las intendencias o de los gobernadores y cualquier otro funcionario que hasta entonces hubiera debido dar residencia sin estar comprendido en las dos categorías anteriores.

En cuanto al número de jueces nombrados para residenciar, durante casi dos siglos se siguió la costumbre de designar solamente a uno, lo cual dificultaba resolver los casos en que el juez fallecía o se negaba a aceptar la comisión por las enormes distancias a recorrer o por el monto de los viáticos. Por ello se optó por el nombramiento de tres jueces que se suplieran entre sí. Cuando todos ellos fueran incapaces de cumplir con la tarea, el virrey debía nombrar a otros, aunque esto último tuvo una validez relativa en el tiempo.

El triple nombramiento, no obstante, dio pie a prácticas viciosas, las cuales fueron puestas de relieve por el duque de Alba en 1758: si era difícil encontrar una persona apta para residenciar a algún funcionario, la dificultad se triplicaba al buscar a tres de ellos; por otro lado, el nombrado en primer término, solía excusarse y ceder por dinero su comisión al segundo, quien, a su vez, hacía lo mismo con el tercero, el que, para obtener alguna ganancia, se arreglaba con el residenciado para resarcirse de los gastos efectuados.

Cuando se hacía la elección del juez en el Consejo de Indias, la Escribanía de la Cámara extendía el despacho que contenía la designación y ciertas normas generales sobre la forma en que debía proceder el juez de residencia. Éste representaba su despacho ante el Cabildo con el fin de que le diera cumplimiento y le tomara juramento de usar bien y fielmente del mismo. Se solía también representarlo ante la máxima autoridad política del distrito, aunque no había ley que lo ordenara.

En todo momento se podía recusar a los jueces de residencia, aunque no ocurriera siempre lo mismo con los visitadores. Los detalles de la reglamentación en este sentido los dictaron los organismos locales, ante la ausencia de una legislación apropiada. La Real Audiencia de México, por autos acordados de 15 de noviembre de 1588 y de 6 de septiembre de 1674, obligó al escribano de Cámara a certificar en cada petición de recusación, si era la primera o la segunda ocasión que se realizaba. En este último caso, el recusante debía probar que tenía causas suficientes para hacerlo, so pena de multa aplicada por mitades a la Cámara y a las obras de las Casas Reales.

El colaborador más importante del residenciador era el escribano, ante quien se actuaba. De no haberlo, o de ser el sujeto de residencia, se suplía su ausencia por medio de testigos, lo cual era un recurso excepcional, pues su presencia era realmente inexcusable.

Otros auxiliares del juez de residencia eran los comisionados para levantar la sumaria en el interior de la provincia y los intérpretes de lenguas indígenas: el alguacil de la residen-

cia, subalterno ejecutor de los mandatos del juez, el revisor o visitador de papeles (quien conocía los registros de escribanos públicos y de cabildo, las causas civiles o criminales actuadas por las justicias inferiores, los autos de gobierno que se hubieran proveído, etcétera) y el asesor letrado.

El juez lego no estaba obligado a contar con un asesor letrado, aunque podía nombrarlo si así lo demandaban las circunstancias.

B. *Los sujetos de residencia*

Podemos afirmar que, por regla general, en una u otra época, todos los funcionarios de Indias —la América Latina— estuvieron obligados a dar residencia. Podemos enumerarlos, aunque en forma enunciativa y no taxativa: virreyes, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes, intendentes corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores de naturales, intérpretes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes y alguaciles de la Santa Hermandad, contadores, factores, visitadores de indios, jueces repartidores, tasadores de tributos, veedores de funciones, ensayadores, marcadores, fundidores y oficiales de las casas de moneda, depositarios generales, alguaciles mayores y sus tenientes, alférez reales, alcaldes ordinarios, fieles ejecutores, regidores, procuradores generales, comisarios del campo, mayordomos de la ciudad, mayordomos del hospital real, escribanos, oficiales reales, correos mayores, almirantes, capitanes, maestros pilotos y oficiales de las armadas de las Indias.

No era la fiscalización de lo actuado por un funcionario público, como podría presumirse, el único fin de la residencia, las leyes establecían también para los funcionarios americanos la necesidad de demostrar (con la sentencia de dicho juicio, generalmente) su fiel cumplimiento para así poder optar por nuevos empleos, como puede leerse en la Real Cédula de 24 de agosto de 1799.

Para quienes ejercían oficios perpetuos, se dictó una Cédula Real el 21 de enero de 1594 ordenando a las Reales Audiencias

de Tierra Firme, Nueva Granada, Guatemala, Española, México, Lima, Quito y Charcas que se tomara residencia cada cinco años a los gobernadores que en sus respectivos distritos tuvieran sus cargos por más tiempo que el ordinario (seis años) y se sentenciaran en las audiencias, dando luego aviso al Consejo de lo que de ellas resultara. La medida se recogió después en la Recopilación (ley 5, título 15, libro V).

La compra de un oficio no era óbice para la práctica de la residencia y la imposición de las penas que podrían derivar de ella. De igual manera, el carácter eclesiástico de un funcionario no era obstáculo para ser residenciado.

Hasta 1575 los oidores de las Audiencias de las Indias eran visitados y residenciados cada vez que el Consejo lo consideraba oportuno. El mismo año, una Real Cédula dispuso que lo fueran antes de salir de las plazas que dejaran. Esta cédula y otra de 1626 formaron la ley 3a., título 15, del libro V de la Recopilación, que dispuso que los presidentes, oidores, alcaldes del crimen y fiscales debían dar residencia al pasar a otras audiencias.

Aunque el procedimiento de residenciar a los oidores en lugar de visitarlos (como se hacía en las cancellerías españolas) tenía varios inconvenientes, se les siguió tomando residencia durante los siglos XVI, XVII y parte del XVIII.

El 23 de marzo de 1786, la Real Audiencia de México escribió al rey solicitando que se liberara de la residencia a los ministros de la audiencia que por haber sido varias veces residenciados tenían "muy calificado honor, integridad y moderación", por lo que luego de estudiada la petición, se dictó la Real Cédula de 21 de mayo de 1787, relevando de dar residencia a la totalidad de los ministros de las Reales Audiencias de las Indias promovidos de unas a otras plazas, salvo en los casos en que la propia Corona o en Consejo dispongan lo contrario.

Virreyes, gobernadores y jefes superiores dieron residencia de sus cargos durante más de dos siglos y medio. El que la eludía, lo lograba ya fuera por inadvertencia o negligencia de

los encargados de despacharla, no porque se les otorgara la exención expresamente.

No obstante, luego se trató de dispensar de la residencia a los funcionarios de los que se tuvieran seguras noticias de que habían procedido ejemplarmente, lo cual comenzó a hacerse entre 1757 y 1759, aunque tan sólo en forma parcial, pues dicha exención se refería únicamente a la investigación de oficio y no a la parte pública.

Se dice, aunque no se ha comprobado del todo, que se dispensó íntegramente de la residencia al marqués de Branciforte, virrey de la Nueva España, cercano pariente del Príncipe de la Paz, el valido Manuel Godoy.

Las dispensas se extendieron durante la segunda mitad del siglo XVIII, llegando a hacerse comunes. A veces se fundaban en el poco tiempo en que se ejerció el cargo, otras en sus méritos y servicios (caso del virrey de Nueva España, segundo conde de Revilla Gigedo), o simplemente en los trabajos y perjuicios que hubiera sufrido.

Estas concesiones se hacían a instancia del funcionario o de su apoderado.

Problema de grave resolución fue el de determinar si podía residenciarse a alguien después de muerto, y en caso de hallarlo responsable de alguna falta, señalar cuáles serían las penas que se le podrían imponer a sus herederos, lo cual se agravó en América por las enormes distancias.

Aunque se oponían a esta práctica algunas leyes de las Partidas, se residenció a algunos difuntos durante el siglo XVI y principios del siglo XVII.

Al presentarse la muerte del gobernador Francisco Vanegas, acusado de fraude, poco después de dictarse la sentencia condenatoria, Juan de Solórzano Pereira opinó que dicha sentencia podía aún ejecutarse. El parecer llegó a oídos del Consejo de Indias, cuando el propio Solórzano pidió una declaración al respecto, y después de solicitarle la suya a Felipe III, se expidió la Real Cédula de 17 de abril de 1635, la cual disponía que:

...los cargos de tratos y contratos de todos los ministros, que nos sirven y sirvieren, así en las plazas de asiento como en otros oficios y cargos temporales de paz o de guerra, cuentas y administración de nuestra real hacienda y en otra cualquier forma, sin excepción de personas, hayan de pasar y pasen contra sus herederos y fiadores por lo tocante a la pena pecuniaria que se les impusiere por ellos, aunque sean muertos al tiempo de la pronunciación de la sentencia, que en el Consejo o por otro tribunal o juez competente se diere contra los culpados como hayan estado vivos al tiempo que se les dieron los cargos, que es cuando parece, que en semejantes juicios se hace contestación de la causa y se les da luz y lugar para que puedan satisfacer, decir, alegar y probar en su defensa y descargo lo que les convenga.

Las sentencias de residencia acostumbraban a resolver el resto de las inculpaciones no previstas en la Real Cédula con la fórmula general "absuelto por ser difunto".

Lo anterior se reguló también en la ley final del título 15 del libro V de la Recopilación de Indias.

Nada se dispuso como regla general sobre la posibilidad de los funcionarios de dar residencia por procurador o exclusivamente en persona. Ello varió en las Indias según los casos y las épocas.

Durante el siglo XVII las diversas autoridades americanas dictaron varias normas para obligar a la asistencia personal de corregidores y alcaldes mayores. Por un auto acordado de la Real Audiencia de México, del 24 de octubre de 1600, se estableció que los alcaldes mayores no podrían dar residencia por procurador y que en caso de ausentarse serían vueltos a su costa al lugar donde ejercían el oficio, y por otro auto expedido 16 años después, se prohibió a los escribanos de Cámara y ministros de la Real Audiencia admitir peticiones de corregidores, alcaldes mayores u otros ministros de justicia en los que se solicitaba licencia para dar residencia por procurador, so pena de cien pesos para la Cámara y seis meses de suspensión en el oficio.

Los ministros de la Audiencia se sometían a reglas especiales. Algunos oidores, durante el siglo XVI, fueron autorizados eventualmente, cuando se les trasladaba a otros sitios, a dar residencia personalmente o por procurador, a voluntad, aunque tales casos fueron muy raros, pues por lo general se exigía que se personara el residenciado.

El 24 de noviembre de 1676, una Real Cédula dispuso que los oidores y otros ministros dieran personalmente sus residencias al ser promovidos, pero que si esto era impedimento para realizar su viaje, podría darla por procurador.

En las leyes nuevas se establecía que los presidentes y oidores podían mandar residenciar a los gobernadores y otras justicias que les estuvieran sujetos cuando así se creyera oportuno.

La ley II, título 15, libro V de la Recopilación de Indias, enseguida de ordenar que un oidor tomara residencia anual a los regidores que hubieran sido fieles ejecutores, dejaba librado a la prudencia de virreyes y presidentes el suspender su cumplimiento de no haber causas que obligaran a tomarlas.

Dentro del juicio de residencia, el otorgamiento de fianzas por parte de los funcionarios constituía el medio más eficaz para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas. Cuando se temía que algún funcionario ocultara bienes buscando salvarlos al escapar de la responsabilidad derivada del descubrimiento de sus delitos, las fianzas eran en ocasiones el único medio de conseguir la indemnización de los agraviados.

En la segunda mitad del siglo XVIII se trató de sustituir las fianzas por otro sistema que asegurara también el cobro de las condenas. Luego de varios experimentos, el 30 de diciembre de 1777 se dictó la Real Cédula preceptuando que en las reales cajas del distrito donde ejercieran sus oficios se les retuviera 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 sería íntegramente devuelta a los funcionarios, si no les resultaban cargos en sus residencias. Los demás oficiales que no estuvieran en las condiciones an-

teriores, deberían dar fianza como hasta entonces. Esta Real Cédula tuvo corta vida y alcance y fue pronto derogada (1795).

El monto de las fianzas varió con las épocas, las regiones y los cargos.

C. *Primera instancia*

La residencia se tomaba en el lugar donde el funcionario desempeñó su oficio y en el cual debía permanecer, personalmente o por procurador, durante el plazo fijado por la ley.

Con el fin de darle la mayor difusión posible a la residencia, se publicaban los edictos de este juicio. El pregón cumplía con la doble función de dar a conocer a todos la celebración del juicio y la de indicar el momento a partir del cual comenzarían a contarse los términos establecidos en la cédula de comisión. A partir de la fecha de la publicación, y en medio de un solemne ceremonial, se consideraba abierto el procedimiento y el juez de residencia comenzaba sus pesquisas.

Si la residencia recaía en la persona de funcionarios cuya jurisdicción se hubiera ejercido en amplias provincias, que abarcaran varias villas y ciudades, la práctica consistía en leer los edictos en las principales de ellas, aunque por lo común sólo se hacía en la ciudad cabecera del distrito.

Gracias a la carta del licenciado Lorenzo Lebrón de Quiñones, de 10 de septiembre de 1554, indicando que los indios no estaban lo suficientemente enterados de las residencias ni de lo que significaban, junto con otras cartas análogas, se emitió la Real Cédula de 9 de octubre de 1556 en la que se ordenaba al presidente y oidores de la Nueva España, que tuvieran cuidado de que las residencias pregonadas llegaran a conocimiento de los indios para que pudieran manifestar sus agravios con entera libertad.

Como era muy difícil al juez de residencia de los altos funcionarios investigar en persona la actuación de los residenciados, se valía de comisionados que publicaban los edictos en el interior de las provincias, examinaban los testigos y la re-

misión de los expedientes resultantes para agregarlos a la pesquisa principal. A estos comisionados, debidamente acreditados, se les debía el mismo acatamiento que al juez y si se les oponía resistencia, se sufría un severo castigo.

Para comenzar el juicio, el juez debía determinar las personas sometidas a él, lo que, contra lo que pueda pensarse, traía consigo dificultades, porque en los despachos de comisión se nombraba únicamente al principal de los residenciados y no a sus oficiales que debían ser enjuiciados junto con él. Debe recordarse también que a un tiempo que los virreyes y gobernadores, se residenciaba a escribanos, regidores y otros funcionarios que no habían estado bajo la dependencia directa del gobernante.

Para convocar a estas personas, el juez pedía al ex magistrado o a su apoderado una lista de sus criados o allegados, al Cabildo una relación certificada de los alcaldes, regidores, alcaldes de la hermandad, escribanos y demás ministros ejecutores y de justicia que hubieran desempeñado sus oficios durante el gobierno del residenciado, y a la Escribanía de Gobierno, la nómina de las personas que hubieran entendido en la visita del distrito, reducción de indios, repartición de ellos, jueces de comisión y otros cualesquiera ministros de Justicia o Hacienda, que hubieran sido proveídos por el residenciado.

Asimismo, se pedía el título o títulos del funcionario para hacerlos registrar en los autos junto con la certificación del día de su publicación o toma de posesión de los cargos a los que se referían. Así se precisaban los empleos desempeñados y el periodo de su ejercicio.

Enseguida el juez redactaba el interrogatorio para examinar a los testigos en la parte secreta, a la luz de los modelos incluidos en los libros clásicos de práctica forense o los empleados en anteriores residencias del mismo distrito, añadiendo también algunas preguntas convenientes para la mejor averiguación de los hechos o para cumplir con las instrucciones especiales que se le pudieren haber entregado. Algunas preguntas se hacían por orden expresa del rey.

Durante la etapa secreta, el juez se valía de todos los medios a su alcance para investigar la conducta del residenciado, pero sin interrogarlo aún. Podía solicitar informes a diferentes organismos oficiales, examinar testigos, revisar papeles, etcétera. En ocasiones su labor era facilitada por delaciones verbales o escritas.

Los tratadistas se oponían a que se diera valor alguno a las acusaciones o documentos anónimos, pero en la práctica esto no siempre se cumplió.

La prueba más socorrida durante la etapa secreta era la testimonial. El juez debía cerciorarse de que los testigos no fueran enemigos del residenciado, para lo cual era indispensable que fueran repreguntados hasta que dieran razón suficiente de sus dichos, aclarando todas las circunstancias de los hechos.

Se debían rechazar como testigos a los enemigos capitales del residenciado y a los presos o condenados por éste. Tampoco debían admitirse al procurador o abogado de los capitulantes o al que solicitó la residencia.

No existía ley que determinara la calidad de los testigos, pero se aconsejaba que fueran de distintas clases sociales para que así se tuviera noticia de la opinión de la mayoría de la población.

El número de testigos variaba según el criterio del juez y las decisiones adoptadas por las audiencias de los distritos donde se practicaban los juicios.

Siempre se procuraba que los testigos declararan con entera libertad durante la fase secreta. En caso de existir temor fundado de que los residenciados trataran de ejercer presión sobre alguno de ellos, el juez podía alejar del lugar de la residencia a las personas sometidas a juicio.

Durante la fase de oficio, de haber declaraciones de alguno de los testigos que destruyera las acusaciones hechas por los otros, el juez debía tener ambos testimonios presentes al redactar los cargos, sin dejar lugar al residenciado de deshacer las imputaciones hechas en la etapa secreta.

Si el residenciado se ausentaba sin autorización antes de comenzar la residencia o antes de cumplirse el término de las mismas, se le tenía por confeso de las culpas imputadas y demandadas y podía ser condenado (en las demandas, por medio del juramento de la parte), salvo que el motivo de su huida fuera evitar las injurias de enemigos poderosos o a un juez parcial, y se presentara luego ante sus superiores.

En concierto con las comprobaciones hechas en la fase secreta, el juez confeccionaba una lista de cargos de la que daba traslado al residenciado, para que presentara su defensa.

La Real Cédula de 17 de abril de 1606, recogida en la ley 24, título 34, libro 2 de la Recopilación, ordenaba que en el juicio de visita no se diera a los visitados copia de los dichos, ni de los nombres de los testigos que depusieron. Ésta era una de las diferencias entre la visita y la residencia.

En la parte pública se podían incluir capítulos (en los que se ejercía la acción popular), demandas y querellas al residenciado. Para poder capitular no era necesario haber sido directamente perjudicado. Por ejemplo, se podía capitular a un corregidor por haber usado, tanto él como su mujer, trajes en desacuerdo con las pragmáticas contra el lujo. Para proceder, había que prestar fianzas de pagar la indemnización a la que sería condenado en caso de no probarse los capítulos.

Pronunciada la sentencia, con o sin apelación por parte del residenciado o del capitulante, los autos eran elevados al tribunal superior para ser examinados junto con lo emanado en la etapa secreta.

Las demandas y querellas procedían cuando había alguna parte agraviada por el residenciado; éstas se tramitaban igual que el juicio ordinario, aunque acortando los términos y sin que dejaran de correr en los días feriados.

Dada la importancia de la parte pública del juicio de residencia, nunca fue dispensada aunque el funcionario hubiera sido agraciado con la exención de la etapa secreta, salvo contadísimas excepciones.

Una vez dados los cargos y presentados y probados los descargos por el residenciado, el juez podía dictar sentencia en la fase secreta.

Vale la pena recordar que la finalidad de la residencia era fincarle responsabilidades al funcionario, pero no modificar sus providencias. La revocación de las disposiciones incorrectas o injustas, le correspondían únicamente a los superiores o a los sucesores del residenciado.

En relación con esta última afirmación, veamos el ejemplo propuesto por Mariluz Urquijo:

...en virtud de la pregunta ordenada por la ley 39, título 2, libro 3 de la Recopilación de Indias, se comprueba que un virrey concedió algún oficio a un pariente suyo en contravención a la ley 27 del mismo título, el juez de residencia puede castigar al virrey pero no mandar que cese en su puesto el empleado, cosa reservada al sucesor del virrey culpable según dispone la ley 34.

Tampoco podía el juez avocarse los pleitos juzgados o pendientes en otros tribunales, aun cuando el residenciado hubiera tenido en ellos alguna participación.

Por lo general, además de los casos expresamente ordenados —por ejemplo la ley 6, título 4, partida 3, de la magna obra de Alfonso X, que prohibía al juez de residencia determinar aquellos casos que merecieran la pena de muerte o de pérdida de miembro— se remitían al Consejo de Indias los casos en que se cuestionara la validez de algunas providencias tomadas por el residenciado, y se informaba de ello a la Corona, sin que hasta ese momento hubiera recaído resolución.

Las penas que solían imponerse eran las de multa (la más común), inhabilitación temporal o perpetua, destiempo y traslado, aunque esta última era realmente extraña.

Había un término legal para dictar sentencia. Si se pronunciaba fuera de él, la sentencia seguía siendo válida, pero entonces se imponía al juez un castigo.

Sentenciada la residencia era enviada por el juez, ya fuera a la Audiencia o al Consejo, para que la vieran en segunda instancia. Se solía agregarle también un resumen del proceso para facilitar su examen.

D. *Segunda instancia*

Los tribunales de segunda instancia, en materia de residencias, sufrieron varios cambios normativos con el tiempo. En un principio, la resolución definitiva se dictaba en España. Al crearse las Audiencias de Indias, se dividía la labor entre el Consejo y las cancillerías americanas. El agobio de trabajo que esto ocasionaba al Consejo, y la tardanza motivada por las enormes distancias, inspiraron un giro a este respecto en las leyes nuevas, por lo cual se ordenó que el Consejo sólo examinara las residencias tomadas a los gobernadores y miembros de las Audiencias, y que el resto se resolvieran en las Audiencias de sus distritos.

En las Ordenanzas de Audiencia de 1563, se estableció que las apelaciones interpuestas contra sentencias absolutorias o condenatorias de las demandas particulares pronunciadas por los jueces de residencia de gobernadores y corregidores, se ventilaran en las Audiencias del distrito, pero que lo que resultara de la investigación secreta se elevara al Consejo de Indias.

Poco después se sustrajeron del conocimiento de las Audiencias las residencias de corregidores provistos por la Corona. En la Recopilación de 1680 (ley 4, título 15, libro 5), se dispuso que las residencias de los oficios provistos por las autoridades se determinaran en las Audiencias.

Una Real Cédula de 23 de abril de 1769 vino a dar solución al incumplimiento de la anterior medida, resolviendo que las residencias de corregidores y alcaldes mayores de las Indias, mismas que debían ser tomadas por las personas comisionadas por el presidente del Consejo, se vieran y fenecieran en las Reales Audiencias de sus distritos respectivos; éstas, al final del año, deberían enviar una relación de las residencias, con expresión de los nombres de los residenciados y del resultado

de sus sentencias. En cambio, las residencias de virreyes, presidentes, oidores, contadores, oficiales de Real Hacienda y gobernadores, seguirían siendo enviadas al Consejo para decidirse en él, y las de los oficios provistos por las Audiencias locales continuarían viéndose, como hasta entonces, en las propias Audiencias.

Tampoco hubo unidad de criterio sobre la determinación del tribunal de apelación de las demandas públicas. Si bien en la Recopilación de 1680 se ordenaba que las apelaciones de las demandas sentenciadas por jueces con nombramiento real debían ir a las Audiencias cuando la condena no excediera de 600 pesos oro o lo determinado concretamente para cada provincia, una Real Cédula de 24 de marzo de 1621 dispuso que, habiendo apelado las partes en tiempo y forma debida, los jueces no ejecutaran sus sentencias sino en las cantidades que por órdenes y leyes estaba dispuesto se pudieran ejecutar.

Si con anterioridad a la residencia el funcionario hubiera sido sometido a ciertas investigaciones y se le hubieran formalizado algunos cargos, aunque hubieran quedado aclarados de inmediato, podían revivirse en la residencia. Lo que no se podía hacer era que una vez pronunciada la sentencia definitiva, el funcionario fuera nuevamente requerido ante el tribunal.

Para la determinación de las residencias se atendía a lo votado por la mayoría de la Sala, debiendo existir por lo menos tres votos "conformes de toda conformidad". De no recabarse dicha votación, la causa se remitía a otros jueces con el fin de que se reunieran a determinarla junto con los demás.

No era necesario que los jueces de residencia consultaran a la Corona para dictar sentencia, salvo en los casos de imposición de pena corporal, suspensión o privación de oficio contra virreyes, presidentes, oidores, alcaldes del crimen, fiscales o gobernadores de las principales provincias americanas, en cuyo caso debían consultar lo acordado con el monarca, haciendo también relación de los cargos, culpas y demás circunstancias para que éste proveyera lo más conveniente.

Al descubrirse América, el término de duración de las residencias (durante la secreta) era el mismo que en la Península

(treinta días), pero al ver que con las distancias y las condiciones geográficas del Nuevo Mundo esto no era siempre posible ni recomendable, pronto se dio mayor flexibilidad en los términos. Junto a las que duraban treinta días, había otras de sesenta y noventa días. Luego se dejaba al arbitrio de virreyes, Audiencias y jueces de residencia el fijar su duración.

Un sistema también socorrido fue el de fijar un término, facultando al juez a prorrogarlo en caso necesario para el buen desarrollo de la investigación.

Para las demandas públicas se dictó una Real Cédula el 31 de agosto de 1582, misma que, considerando los retardos observados en las sentencias que debían dictarse en las demandas que se oponían en las residencias, de lo que se seguía grave perjuicio a los demandantes, ordenó que en lo futuro no todas las demandas contra presidentes, oidores, fiscales y gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, alguaciles mayores y otras justicias, se sentenciaran dentro de los sesenta días de haberse iniciado. No obstante, este principio general fue objeto de algunas modificaciones en casos particulares.

Hasta 1667 no se estableció un término para las residencias de los virreyes. Ese año se expidió una Real Cédula, que luego fue recogida en la ley primera del título relativo a las residencias de la Recopilación, fijando seis meses a los jueces que fueran a residenciar a los virreyes del Perú y Nueva España. El término correría desde la publicación de los edictos y el juez no podía dilatarlos por considerarse suficiente para la conclusión del juicio, pero sí acortarlo. Dichos seis meses eran contados desde la presentación hasta la notificación de la sentencia.

Por otra disposición de junio de 1673, se moderó a cinco meses el término para las residencias de los virreyes de la Nueva España.

Durante mucho tiempo estuvo unida la rendición de cuentas con el juicio de residencia. Al mismo tiempo se respondía por los actos efectuados en el desempeño del oficio, que por la recaudación o inversión de los caudales que estuvieron a cargo del residenciado.

2. *La visita*

Existían dos géneros de visitas: las ordinarias, giradas por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y las extraordinarias, acordadas por el Consejo cuando lo creía conveniente.

Con el fin de garantizar la independencia y moralidad de su gestión, se dotaba al visitador de una elevada remuneración (200,000 maravedís al año); no podía realizar visitas acompañado de sus familiares ni criados, ni por el resto de los oidores. Se premiaba también el celo de su actuación ofreciéndole una cantidad mayor en recompensa.

El visitador no recibiría su sueldo ni podría volver a desempeñar su cargo de oidor, hasta comprobar que había solucionado todas las causas y asuntos de la visita encomendada.

Había también, como se ha dicho, visitas extraordinarias, con el fin de fiscalizar la gestión de virreyes, oidores y demás funcionarios, realizadas por visitadores enviados desde España para dar razón del desempeño de todos los miembros del gobierno del Nuevo Mundo, tanto civiles como eclesiásticos, de todo lo cual daban noticia al Consejo de Indias.²

Nunca ha sido aclarada definitivamente la diferencia entre visita y residencia, pues se hablaba indistintamente de "visitar en forma de residencia", como de "residenciar por vía de visita". Señalaremos los criterios que Mariluz Urquijo enumera, siguiendo a Solórzano Pereira, para aproximarnos a una diferenciación, aunque, como el primer autor señala, sin pretender que ninguno de ellos tenga un carácter absoluto, sino de principios generales, pues a veces se seguían procedimientos propios de una visita en una residencia y viceversa.

1) En la visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos. En las residencias el pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento.

² Viñas Mey, Carmelo, *El régimen jurídico y de responsabilidad en la América Indiana*, 2a. ed., México, UNAM, pp. 52 y 53.

2) En la generalidad de los casos los funcionarios visitados permanecían en sus puestos mientras que los residenciados debían abandonarlos durante el término del juicio.

3) En las residencias se inquiriere siempre sobre un periodo de tiempo anterior al juicio y limitado entre dos fechas: la iniciación del residenciado en el oficio y la cesación en él. En la visita puede investigarse sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos.

4) Los nombres de los testigos se comunicaban al residenciado pero no al visitado.

5) Si las sentencias del Consejo de Indias contenían condenas de privación perpetua del oficio o pena corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas.

6) Ciertos funcionarios de la administración de Indias estaban exentos de las residencias pero no de las visitas.

7) Por lo general el juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, pero estaba sujeto a un mayor formulismo en el procedimiento.

8) La visita era generalmente —aunque no siempre— despachada para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir lo referente al comportamiento de determinados funcionarios. Esta circunstancia no obstaba para que pudieran comenzar a la vez los juicios de varios componentes de un organismo o, lo que era más común, que en un mismo juicio se residenciara a todos los que lo integraron durante un determinado espacio, como podían ser, a manera de ejemplo, las residencias de un gobernador y de los capítulos que formaron parte del Cabildo del lugar donde aquel desempeñó sus funciones durante el término de éstos.

II. LA ÉPOCA INDEPENDIENTE

José Barragán Barragán ha demostrado, en más de una de sus obras, la constitucionalización del juicio de residencia no solamente en la Constitución de Cádiz de 1812, pues con ella

se facultó expresamente al Supremo Tribunal, en el artículo 21, sección sexta, a "Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposiciones de las leyes", sino también en la Constitución de Apatzingán (capítulos XVIII y XIX, artículos 212 a 231), y en el Proyecto de Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822 (artículo 79, sección sexta); asimismo se consideró, según José María Ots Capdequi, que el juicio de residencia, por su carácter eminentemente casacionista, es el antecedente directo e inmediato del amparo mexicano.³ A este respecto, sólo podemos afirmar que en todas nuestras Constituciones no ha dejado de estar presente la preocupación por exigir responsabilidad a los funcionarios públicos.

A partir de la Constitución de 1824, de acuerdo con el sistema de los legisladores ingleses y norteamericanos, se buscó confiar la misión de juzgar a un alto funcionario a un Parlamento o Senado (gran jurado), que por su número y actuación colegiada conformaría un espíritu colectivo y de seguridad en el anonimato, para no tener que recurrir a los tribunales comunes, los que por cierto, estarían incapacitados, formal y moralmente, para juzgar a un alto funcionario.

En las diferentes fracciones del artículo 38 de la Constitución mencionada, se establecía que cualquiera de las dos cámaras podía conocer, como gran jurado, de las acusaciones contra el presidente de la Federación, aunque un año después de haber cesado en sus funciones (artículo 108), "por delitos contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo", así como de los "actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidentes, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o

³ Cfr. Barragán Barragán, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824. (Antecedente inmediato del amparo)*, México, UNAM, 1978; *Algunos documentos para el estudio del juicio de amparo 1821-1861*, México, UNAM, 1980; *Introducción al federalismo. La formación de poderes en 1824*, México, UNAM, 1978.

a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma".

También podía conocer de las acusaciones por delitos cometidos al ejercer sus funciones los individuos de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios del despacho.

Sobre los gobernadores de los estados, por atropellos a la Constitución, leyes de la Unión u órdenes del presidente de la República "que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión", o por publicar leyes y decretos, de sus legisladores locales, que vayan en contra de los ordenamientos mencionados.

La Cámara de Diputados actuaría únicamente como gran jurado, si el presidente o sus ministros fueran acusados por actos en que hubiera intervenido el Senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones, así como en casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su desempeño.

Salvo el caso del párrafo anterior, la cámara ante la que se hubiera presentado la acusación se constituía en gran jurado, y en caso de declararse por el voto de los dos tercios de los presentes y haber lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspenso de su cargo, y puesto a disposición del tribunal competente, según se lee en los artículos 39 y 40 de la Constitución de 1824.

Dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos, enumeradas en las secciones primera a sexta de la fracción V del artículo 137, se determinó que este órgano judicial conocería 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 de la Constitución y leyes generales. El artículo 138 agregaba que una ley deter-

minaría el modo y grados en que la Suprema Corte de Justicia debía conocer en los casos anteriores.

A los individuos de la Corte Suprema de Justicia se les juzgaría por un jurado especial conformado de la siguiente manera: la Cámara de Diputados elegiría, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, votando por estrados, 24 individuos, ajenos al Congreso general, con los mismos requisitos para ser ministros de la Corte Suprema. De entre ellos se nombraría, al azar, un fiscal y un número de jueces equivalente al de los miembros de la primera Sala de la Corte, y cuando fuera necesario, procedería la misma cámara, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, a la designación, del mismo modo, de los jueces de las otras Salas, según el artículo 139.

En las Leyes Constitucionales de 1836 aparece por primera vez la expresión "delitos comunes", a la que más adelante haremos referencia.

Caracterizada esta carta magna por el extravagante Supremo Poder Conservador, que entre sus casi ilimitadas facultades contaba, en relación con nuestra materia, con la de "nombrar, el día 1º de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta corte de justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas" (Segunda Ley, artículo 3º, fracción XII); no obstante, también a sus miembros se les podía exigir responsabilidad, por la comisión de algún delito (sin especificar de qué tipo), haciéndose la acusación ante el Congreso general, quien, por mayoría absoluta de votos, determinaba si había lugar a la formación de causa, y de haberla, se seguía hasta su conclusión ante la Corte Suprema de Justicia (artículo 18).

Contra el presidente de la República sólo se podría intentar acusación criminal, ante cualquiera de las cámaras desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminado su mandato; contra los senadores o diputados, hasta dos meses después de la conclusión de su desempeño gubernamental, y en todo momento de su labor, pues el artículo 47 no hacía distinción alguna; contra los ministros de la Alta Corte de

Justicia y la Marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, aunque a estos últimos solamente se les podría acusar ante la Cámara de Diputados.

Los artículos 48 a 50 de la Segunda Ley detallaban el procedimiento a seguir según los funcionarios implicados.

Los miembros de la Corte Suprema de Justicia no podían ser juzgados en sus negocios civiles ni en sus causas criminales sino por el tribunal y según el procedimiento señalado en la Segunda y Tercera leyes constitucionales (artículo 9º de la Quinta Ley).

Por su parte, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en el asunto que nos concierne, según las fracciones del artículo 12, eran las siguientes:

I. Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del Supremo Poder Conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo 18 de la Segunda Ley Constitucional.

II. Conocer de las causas criminales contra el Presidente de la República, diputados y senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, bajo los requisitos establecidos en la Tercera Ley Constitucional.

III. Conocer, desde la primera instancia, los negocios civiles que tuvieran como actores o como reos al Presidente de la República y los secretarios del despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros.

IV. Conocer en la tercera de los negocios promovidos contra los gobernadores y los magistrados superiores de los departamentos, y en el mismo grado las causas criminales que se formen contra éstos por delitos comunes.

V. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.

En los siguientes proyectos constitucionales o Constituciones: el Proyecto de Reformas de 1840 (artículos 66 a 69, 73, 92, 93, 100, 116 a 118, 159 y 160), el Proyecto de Constitución de la Mayoría de 1842 (artículos 84 a 86, 97 y 98, 102 a 104, 112, 115, 167 a 178), el Proyecto de Constitución de la Minoría

de 1842 (artículos 38 y 39, 58 y 59, 62 a 66, 70, 73 y 80 a 82), las Bases Orgánicas de 1843 (artículos 73, 74, 76 a 78, 90, 92, 96, 97, 100 a 102, 109, 118, 124 a 130), y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (artículos 12, 13, 16, 17 y 22 a 25), no existen novedades de consideración en cuanto a la forma de exigir responsabilidades a los funcionarios públicos que no se hubieran ensayado anteriormente, en términos semejantes, dentro de nuestra práctica constitucional.

III. LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y LAS PRIMERAS LEYES DE RESPONSABILIDADES

La Constitución de 1857 es importante no sólo por haber sido la primera en dedicar un título (el IV) exclusivo para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, y por haber inspirado la regulación de la misma materia a nuestra Constitución vigente, sino también por haber sido la primera bajo cuya vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades de los funcionarios públicos.

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1856-1857, como prueba fehaciente de la enorme importancia que se dio a la fiscalización de los altos funcionarios, el diputado José María Mata se empeñó en someter a juicio público al presidente de la República, situación que no obstante haber sido contemplada en las anteriores Constituciones, era algo imposible de llevarse a cabo. De no ser factible exigir la responsabilidad de este funcionario, sostenía, habría una confusión entre los principios monárquicos y los democráticos. "La inviolabilidad real en que se funda, en que el rey reina pero no gobierna, no puede aplicarse al Presidente, pues el Presidente no reina, sino que gobierna y dicta los actos todos de la administración. Por tanto, debe ser responsable de todas las faltas en que incurra el gobierno."⁴

Así, en el artículo 103 de la Constitución de 57 se reconoció la responsabilidad del presidente, pero precisando que duran-

4 Cit. por Cárdenas, Raúl F., *La responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*, México, Porrúa, 1982, p. 52.

te el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Siguiendo a Tocqueville, el diputado Mata afirmó después que "el juicio político, no tiene más finalidad que la de retirar su confianza a quienes se hagan indignos de ella, por lo que la única pena que debe aplicárseles es la de destitución", puesto que:

...si el gobierno ha de poder remover libremente a los empleados, parece que el mismo derecho ha de tener el pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que no merezcan su confianza. Si no merecen confianza, ni es delito su conducta no existe responsabilidad propiamente dicha; por ello, no es posible fijar los casos en que se esté sujeto al juicio político, la vaguedad es indispensable; por eso la ley de ningún modo puede referirse a los delitos comunes, que son materia de otro procedimiento...⁵

Lo anterior demuestra, como sostiene Raúl F. Cárdenas, que desde entonces y hasta bien entrado nuestro siglo, no se había acabado de comprender el verdadero significado del juicio político.

La autorización para proceder en contra de los altos funcionarios se determinó en el artículo 104, otorgando amplias facultades a los diputados para investigar los delitos que se les imputaran. A tales delitos se les llamaba delitos comunes, que son los actos criminales cometidos por los altos funcionarios, es decir, son delitos propios, cuyo interés jurídico es proteger la debida administración y el buen despacho. En cambio, los delitos oficiales no son propiamente tales, sino violaciones de carácter político cuya gravedad debe juzgarse con ese criterio, para separar de su cargo a un funcionario público. No están tipificados, ni sus elementos precisados.⁶

5 *Idem*, pp. 52 y 53.

6 *Idem*, pp. 110-117.

En el artículo 122 del proyecto constitucional, que luego llevaría el número 104, se establecía que los delitos comunes cometidos por secretarios de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, diputados y demás funcionarios públicos de la Federación de nombramiento popular, deberían ser conocidos por los tribunales ordinarios, pero que ningún proceso comenzaría sin que la parte agraviada obtuviera previamente licencia del Congreso para su separación; respecto de los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo, ello daba origen al juicio político, que al retirarse el primer proyecto se sustituyó por el término delito oficial.

A partir de la sesión de 31 de octubre de 1856 se discutió si el juicio político debía constituirse por un tribunal de acusación compuesto por un representante de cada estado, nombrado por las legislaturas, lo que resultó improcedente; luego se discutió si el jurado de acusación debía integrarse por doce diputados, reservándose el juicio respectivo a la Cámara en pleno; se propuso duplicar el número de diputados acusadores, pero tampoco se aprobó. Hasta la sesión de 10 de diciembre, en que se presentó el proyecto del diputado Marcelino Castañeda, aprobado sobre el que Villalobos presentara un día después, se resolvió que la asamblea decidiera sobre la culpabilidad y la Corte Suprema aplicaría la ley penal, según el caso. Ni siquiera al restablecerse el Senado en 1874 se cambió este criterio.

En el artículo 108 se estableció que "[e]n las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público", lo cual nos obliga a detenernos para indagar el origen e importancia de los fueros en relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Fuero, del vocablo latino *forum*, significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; por extensión, así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal.

En la Edad Media, en los reinos hispánicos se dio a la voz fuero el significado de derecho local; posteriormente se aplicó

a ciertas recopilaciones legislativas. A finales de dicha Edad se le identifica con privilegio.⁷

El fuero surgió como institución en el derecho medieval inglés cuando en 1341 el Parlamento, ante el crecimiento del poder de los Comunes, dictó un estatuto en virtud del cual ninguno de sus miembros podía ser juzgado sino por sus propios pares.

La gran cantidad de fueros que existieron en la Nueva España y sus respectivas legislaciones, no los podemos fijar con precisión pues eran alrededor de trece, aunque ejercidos tanto por tribunales ordinarios como especiales, mismos que fueron abolidos por la Constitución gaditana de 1812, y posteriormente por Benito Juárez en la ley que lleva su nombre de 23 de noviembre de 1855, al suprimir todos los fueros existentes y mantener únicamente el fuero constitucional, el militar y el de imprenta; por lo que se refiere al fuero eclesiástico, éste quedó suprimido para los negocios civiles.

En la Constitución de 1857 sólo subsistió el fuero de guerra y el constitucional.

El fuero da lugar a dos clases de procedimientos, según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que los gozan. Tratándose de los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente, por el juez competente, sino previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa. Tratándose de la segunda clase de delitos, dado su carácter eminentemente político, el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales deberán ser juzgadas por jurados compuestos de los altos cargos de la nación.

La primera ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, fue la de 3 de noviembre de 1870, aunque no existían ni Código Penal, ni Código de Procedimientos Penales. Cuando se cometía un delito oficial, se disponía en el artículo 105 constitucional, que la Cámara de Diputados con mayoría absoluta de votos, declarararía si el acusado era o no culpable; en el primer supuesto se pondría

⁷ Soberanes Fernández, José Luis, "Fuero", *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1989, t. II (D-H), p. 1484.

a disposición de la Corte Suprema al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, de haberlo, se procediera a la aplicación, también por mayoría de votos, de la pena prevista por la ley. No obstante, lo dispuesto por este artículo no tenía aplicación posible antes de que existiera la Ley de Responsabilidades de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial.

Aunque el artículo 1º de la Ley de 1870 hacía referencia a los delitos oficiales, las conductas que mencionaba eran tan vagas, que no podían tan siquiera configurar delitos.

Con la publicación del Código Penal de 1872 se recogió la distinción hecha por la Constitución de 1857 entre delitos comunes, comprendiendo a los delitos del orden común, delitos federales y oficiales.

Al restablecerse la Cámara de Senadores en 1874, sustituyó a la Corte Suprema en los juicios políticos, otorgándosele la facultad de constituirse en jurado de sentencia, y con audiencia del reo y del acusador, en caso de haberlo, procedería a aplicar, por mayoría absoluta de votos, la pena designada por la ley.

La siguiente Ley de Responsabilidades fue la de 6 de junio de 1896. A diferencia de la anterior, no hacía alusión a los delitos oficiales, puesto que el Código Penal de 1872 los definía en su artículo 1059. Únicamente hablaba de los delitos comunes, cometidos con funcionarios durante su encargo o en el desempeño de sus funciones. Esta Ley denominaba al fuero constitucional, *fuero licencia para enjuiciar*. Estuvo vigente hasta la expedición del Código Penal de 1929, a pesar de las modificaciones que trajo consigo la Constitución de 1917, que alteraron en parte las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios. Por eso resulta extraño que esta Ley se haya copiado sin más, para dar origen a la Ley de 1940, y más extraño aún, que haya vuelto a inspirar a la Ley de 1980, como veremos en su oportunidad.

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1917 repitió en buena parte lo dispuesto por la de 1857, y aunque mejoró su redacción trajo también algunas novedades que se agregaron, como se ha dicho, con la Ley Reglamentaria de 1940, que copió fielmente la de 1896.

El artículo 108, que corresponde al 103 de la Constitución de 57, se presentó el 21 de enero de 1917. En el dictamen que acompañaba este artículo, junto con otros del título cuarto constitucional, se decía que:

...la estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común.

Los gobernadores y diputados locales, no considerados en la Constitución de 57, asumieron, además de su carácter de funcionarios estatales, el de auxiliares de la Federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal.

En la exposición de motivos del mismo dictamen se decía que el procedimiento sería distinto según se tratara de delitos del orden común o de delitos oficiales.

Respecto a los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano. Solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados.

Sobre los delitos oficiales se dijo que no podían ser juzgados por tribunales del orden común, puesto que desbordaban la

naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, prefiriéndose que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento: "La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores: dicta la sentencia previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad."

También se consideró apropiado que en estos juicios interviniera un jurado popular. Así, al final del párrafo 6º del artículo 111, se decía que "[e]stos delitos y faltas, serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 constitucional". Los constituyentes de 17 pensaron que los ciudadanos serían implacables en contra de los funcionarios corruptos, olvidándose de la gran cantidad de absoluciones escandalosas que esta clase de jurados había protagonizado en la historia nacional.

Entre los altos funcionarios de la Federación se agregó al procurador general de la República, así como a los diputados de las legislaturas locales, quienes serían responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

En la sesión de 21 de enero de 1917 se trató lo relativo al quórum, fijándose en la mayoría absoluta de votos del número total de miembros que forman la Cámara de Diputados, a diferencia de la Constitución de 57 que requería la mayoría absoluta de votos de los presentes.

Por las reformas de 1928 y 1944, en el párrafo sexto del artículo 111 constitucional se agregó una situación especial de responsabilidad, únicamente aplicable a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los miembros del Poder Judicial, al disponer que:

...[e]l Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del

Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a nueva designación.

De 1928 a 1976, el presidente de la República solicitó en tres ocasiones la aplicación de este párrafo.

V. LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940

Entre 1917 y 1940 se decidieron varios casos de responsabilidad de funcionarios públicos sin que existiera ley reglamentaria alguna. El Código Penal de 1929 recogía en su título IX del libro II, cinco capítulos bajo el rubro "De los delitos cometidos por funcionarios públicos". Los cuatro primeros capítulos comprendían hechos que se podían imputar a cualquier funcionario o empleado público, los que podían considerarse como delitos comunes. En el capítulo V se refería a los que solamente podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación. Pero, al publicarse el Código Penal de 1931, que en su título X agrupaba en cinco capítulos los delitos cometidos por todos y cada uno de los funcionarios públicos, altos o no, siendo estos delitos comunes, olvidó definir y hacer referencia a los delitos de los altos funcionarios, como lo habían hecho los códigos anteriores, y por ello no existió certeza alguna sobre lo que se debería considerar como delitos oficiales, retrocediendo a una situación similar a la de 1870. Por ello fue necesario aplicar el título IV constitucional y la Ley de Responsabilidades de 1896, en tanto no se publicara una ley reglamentaria de la Constitución de 1917.

Los problemas políticos de 1935 urgieron al presidente Lázaro Cárdenas a solicitar del Congreso general permiso para hacer uso de facultades extraordinarias con el objeto de legislar en materia penal y procesal penal, las que se le confirieron

el 31 de diciembre de 1936, y en virtud de las cuales publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, el 28 de febrero de 1940, misma que sufriría cantidad de críticas por parte de la doctrina.

La primera crítica sería a esta Ley consiste en que confería a la Cámara de Diputados facultades de investigación y decisión sobre el desafuero que traía como consecuencia la separación del funcionario de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes, en abierta violación al artículo 21 constitucional que asigna el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, por haberse ceñido servilmente los legisladores a la Ley de 1896, sin tomar en cuenta los cambios introducidos en la Constitución de 1917.

Otro error de esta Ley es que copió sin reparos los capítulos IV y V de la Ley de 1896, en lo que concierne al juicio político, sin tomar en cuenta que contradecían palpablemente lo dispuesto por el artículo 111 constitucional, tratando de fijar las bases sobre las cuales debía la Cámara de Diputados instruir el procedimiento en los juicios políticos en contra de los altos funcionarios, siendo que el procedimiento debía seguirse por la Cámara de Senadores.

La propia Ley de 1940 provocó, asimismo, confusiones respecto a la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes. En el caso de los diputados Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre de 1945, se dictaminó por la sección instructora del gran jurado que, a pesar de la tipificación de una conducta en la Ley de Responsabilidades, eso no se traducía en que debiera considerarse como un delito oficial y proseguirse, en consecuencia, un juicio político. El dictamen se refiere a lo que debe entenderse por delitos oficiales:

...lo que comete el funcionario o empleado público, relacionadas directamente con la función inherente al cargo que desempeña, de modo que el delito oficial se configura por la actividad ilícita del funcionario o empleado público realizada

dentro de la función o con motivo de ella, y que viola la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña.⁸

VI. LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980, no correría con mejor fortuna que su antecesora, comenzando porque se inspiró casi a la letra en ella (la Ley de 40), y también porque en sus artículos transitorios se dispuso, sin más, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, y dado que ya se habían derogado los artículos relativos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, desde la entrada en vigor de la Ley de 1940, ocasionó que se dejara en libertad a varios procesados (por lo menos a 25), pues en la nueva Ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales. Por ello se decía que esta Ley, en lugar de cumplir su cometido, se convirtió prácticamente en una ley de amnistía.

Fue también esta Ley la última en hablar de fuero constitucional. En un comentario sobre la exposición de motivos de esta Ley, Raúl F. Cárdenas sostuvo que el fuero constitucional recibe tal nombre, por cuanto su destinatario cuenta con inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, mas no es una prerrogativa de impunidad, sino que constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados, previa autorización de la cámara federal correspondiente.⁹

⁸ Cit. por Cárdenas, *op. cit.*, p. 229.

⁹ *Idem*, p. 501.

VII. LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente del título IV (artículos 108 a 114), y se publicó enseguida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 31 de diciembre del mismo año.

La anterior reforma constitucional y la nueva Ley de Responsabilidades, junto con la reforma al título décimo del Código Penal,¹⁰ la relativa al llamado "daño moral" del Código Civil,¹¹ así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación,¹² a lo que hay que agregar la obligación de las legislaturas locales de expedir en los estados de la República las leyes sobre responsabilidades, constituyeron el marco jurídico para el proyecto de "renovación moral de la sociedad", durante la presidencia de Miguel de la Madrid, cuyos principios y normas siguen en vigor hasta nuestros días, aunque con algunas reformas legales y constitucionales posteriores.

Del análisis de las reformas constitucionales y la nueva Ley de Responsabilidades, que es lo que directamente nos concierne, vemos que la denominación del título IV de la Constitución ahora alude a "las responsabilidades de los servidores públicos", por lo que debemos precisar quién puede ser sujeto de este tipo de responsabilidades, es decir, qué debemos entender por servidor público.

El artículo 108 constitucional enumera como servidores públicos a los representantes de elección popular (incluido el presidente de la República, pero en una categoría especial), a los miembros de los poderes Judiciales Federal y del Distrito Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desem-

¹⁰ *Diario Oficial* de 5 de enero de 1983.

¹¹ *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1982.

¹² Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1982, y Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Diario Oficial* de 19 de enero de 1983.

peñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal. Por otro lado, los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales de los estados, también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; amén de las responsabilidades que los ordenamientos locales pueden establecer en el ámbito de su competencia. A mayor abundamiento, el artículo 2º de la Ley de Responsabilidades agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

El artículo 109 reformado establece, con mucho mejor técnica jurídica que el texto anterior, los lineamientos generales a que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, deslindando claramente las diversas clases de responsabilidad: política, penal o administrativa; esta última constituye una novedad en el sistema jurídico mexicano. El artículo 111 alude, por su parte, a la responsabilidad civil. Cada tipo de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, previamente; asimismo, sanciones diversas y los órganos encargados de adjudicarlos varían también según la clase de responsabilidad.

La responsabilidad política es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional. Las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. El artículo 7º de la Ley de Responsabilidades especifica esas causas.

El juicio político de responsabilidad se sigue en dos instancias ante las dos cámaras del Congreso de la Unión, respectivamente, al tenor de lo dispuesto en los artículos 9 a 24 de la Ley mencionada.

En cambio, la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afectan

la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos u omisiones.

Las diversas causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa están previstas por el artículo 47 de la Ley, junto con los artículos 50 y 59 del mismo ordenamiento.

La fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local.

Con el fin de subsanar la presunta inconstitucionalidad de la privación de la propiedad prevista en relación con el enriquecimiento inexplicable por las anteriores leyes sobre responsabilidad de los funcionarios públicos, el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional ahora establece que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, aumenten sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita; dispone que lo anterior, además de las penas que correspondan, se sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad sobre dichos bienes, para lo cual se reforma también el artículo 22 constitucional.

La nueva Ley de Responsabilidades es cuidadosa al eliminar la palabra fuero para así evitar la connotación de privilegio o inmunidad a favor de algún servidor público. En su lugar emplea la expresión "declaración de procedencia", que es de carácter neutro y cuyos antecedentes se remontan a la práctica del Congreso de decidir en el sentido de "haber lugar o no a proceder" en contra de un servidor público, como lo establece el primer párrafo del artículo 111. Por otro lado, el mismo artículo establece que la resolución de la cámara "no prejuzga los fundamentos de la imputación", lo cual ha sido un principio tradicionalmente aceptado.

El antepenúltimo párrafo del artículo 111, de manera similar al anterior artículo 113, sencillamente establece sobre la res-

ponsabilidad civil que "en demanda del orden civil que se establece contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

El fundamento legal del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos lo encontramos en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero, de la Constitución, así como en la Ley de Responsabilidades antes mencionada.

El objetivo del susodicho régimen de responsabilidades administrativas es salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicos, como hemos venido apuntando.

1. *Sujetos*

Lógicamente los sujetos de esta responsabilidad son los servidores públicos;¹³ por tal debemos entender, de acuerdo con el artículo 108 constitucional, los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judiciales Federal y del Distrito, funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la administración pública federal o en el Distrito Federal; también son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores de los estados, pero en este caso la responsabilidad no sería administrativa, sino política o penal; en cambio, el presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El artículo 2º de la Ley de Responsabilidades añade a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Sin embargo, el artículo 46 de la Ley mencionada señala que incurren en responsabilidad administrativa los ser-

¹³ Tradicionalmente han sido denominados funcionarios y empleados públicos, ahora se borra esa distinción y con el nuevo término de "servidores públicos" se pretende imprimir una nueva mística de servicio a la sociedad.

vidores públicos a que se refiera el artículo 2º; ello lo interpretamos como que a las personas particulares que manejen o apliquen los recursos federales, no siendo servidores públicos, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa.

2. Causas

Las causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su cargo, están señalados fundamentalmente en el artículo 49 de la Ley citada.

Las 24 causas a que hace referencia el citado artículo 47 en resumen son:

- 1) Falta de diligencia.
- 2) Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- 3) Desvío de recursos, facultades e información.
- 4) Descuido de documentos e información.
- 5) Mala conducta y faltas de respeto con el público.
- 6) Agravios o abusos con los inferiores.
- 7) Falta de respeto a un superior o insubordinación.
- 8) El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe.
- 9) Ejercer funciones que no le corresponda.
- 10) Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año.
- 11) Ejercer otro cargo incompatible.
- 12) Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada.
- 13) No excusarse cuando tenga impedimento.
- 14) No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento.
- 15) Recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando.
- 16) Pretender obtener beneficios extras de su remuneración.

17) Intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.

18) No presentar su declaración de bienes.

19) Desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría.

20) No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de cualquier servidor público.

21) No informar a las comisiones de derechos humanos a efecto de que puedan cumplir con sus atribuciones.

22) Incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

23) Contratar sin previa autorización con otro servidor público o con una persona inhabilitada.

24) Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

A este listado habrá que agregar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 50, así como en el artículo 59; el primero se refiere a cuando el servidor público inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia o con motivo de ello "realice cualquier conducta injusta", frase poco afortunada, pues ¿quién juzgará de la justicia?; para todo caso se juzgará la legalidad o ilegalidad. Por otro lado, el artículo 59 se refiere a los empleados de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la Ley.

3. Sanciones

Cuando un servidor público incurre en responsabilidad administrativa, el artículo 113 constitucional señala que se le podrán aplicar las siguientes sanciones: suspensión, destitución, inhabilitación, multa, además de las que señalen las leyes, esto es, el apercibimiento y la amonestación, en ambos casos en forma pública o privada, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley de Responsabilidades.

El artículo 54 señala los elementos que deben tomarse en cuenta al imponer las sanciones administrativas; éstas son, respecto al sancionado, sus circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia; respecto al

hecho o acto que la motivó; la gravedad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y el monto del beneficio, daño o perjuicio causado.

Cuando por incumplimiento de lo prescrito en el artículo 47 se ha obtenido un beneficio económico o se ha causado daño y perjuicios, el monto de la sanción se fijará duplicando la cantidad de aquél o de éstos.

La Ley faculta a las autoridades aplicadoras para perdonar al servidor público por única vez, en causas que no revistan gravedad ni constituyan delito y siempre que el daño causado no rebase el equivalente a cien días de salario mínimo.

La Ley Federal de Responsabilidades en el artículo 53 habla de la pena de inhabilitación; aunque se trata de una sanción de naturaleza penal es correcto que se contemple en esa Ley Federal, toda vez que se trata de una norma reglamentaria de un precepto constitucional, que debe precisar las directrices trazadas por nuestra ley suprema; sobre todo, debe ser tomada en cuenta por las legislaciones locales. Pues bien, dicha pena debe tener estos límites: si el monto del lucro, daño o perjuicio causados no excede del equivalente a 200 veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal, el tiempo de inhabilitación será de uno a diez años, pues si rebasa dicho monto, la pena podrá ir de diez a veinte años de inhabilitación. La misma pena será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

4. Autoridades aplicadoras

Los órganos que pueden intervenir en la determinación de las responsabilidades administrativas son básicamente cuatro: las unidades de quejas y denuncias, las contralorías internas, los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal en general y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en particular.

Respecto a las unidades de quejas y denuncias debemos decir que son oficinas receptoras de los escritos con los que

se inician los procedimientos. Éstas deben existir en todas las dependencias y entidades de la administración pública.

Por otro lado, las contralorías internas sólo se establecen en las dependencias, ya que la Ley no las prevé para los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, pues tratándose de dichas entidades actuará la contraloría interna de la dependencia en la que estén coordinados sectorialmente.

La Ley no precisa las facultades de estas contralorías internas, pues por ejemplo el artículo 60 señala que tendrán las atribuciones que el artículo 56 otorga a los superiores jerárquicos. Entendemos que las contralorías internas tramitan el procedimiento y proponen al superior jerárquico la resolución que corresponda, quien la tendrá que acordar, en los asuntos que no estén reservados al conocimiento de la Secretaría de la Contraloría.

Con el fin de abreviar, la Ley habla de superior jerárquico, el cual corresponde, según lo señala el artículo 48, al titular de la dependencia o coordinador sectorial; en este último caso tratándose de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, siempre son los secretarios o los jefes de departamento.

Por último, tenemos la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el más importante organismo para la aplicación de las responsabilidades administrativas. Como apuntamos antes, la Secretaría de la Contraloría es competente en los asuntos que no correspondan a las contralorías internas.

Las reglas de competencia que señalan los artículos 56 y 58 de la Ley Federal de Responsabilidades, se refieren fundamentalmente a las sanciones económicas. En efecto, el apercibimiento, la amonestación, la suspensión (que puede ir de 3 días a 3 meses) y la destitución de servidores públicos de confianza, son impuestas por el superior jerárquico, mismo que tendrá que demandar la destitución de los empleados de base; por otro lado, la pena de inhabilitación será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y a la Secretaría de la Contraloría corresponde la aplicación de sancio-

nes económicas cuyo monto sea superior al equivalente a 200 días de salario mínimo mensual en el Distrito Federal, pues cuando sea inferior a esa cantidad corresponderá a las contralorías internas.

Caso que el superior jerárquico no demande la destitución o suspenda a un servidor público, debiéndolo hacer, lo hará la Secretaría de la Contraloría; lo propio sucede tratándose de responsabilidades de los contralores internos.

Los poderes Legislativo y Judicial federales deben establecer sus propios órganos y sistemas para poder exigir responsabilidades a sus servidores públicos.

5. *Procedimiento*

Existe un procedimiento básico establecido por la Ley y que es común a la Secretaría de la Contraloría y a las contralorías internas para investigar, determinar responsabilidades y sancionar, en su caso, a los servidores públicos que hayan incurrido en una causa de responsabilidad administrativa.

Primeramente, haciéndole saber la queja o denuncia, se citará al presunto responsable a una audiencia de pruebas y alegatos, la cual se llevará a cabo entre los cinco y los quince días hábiles siguientes. A ella asistirán el servidor público o su defensor y un representante de la dependencia o entidad cuando el procedimiento lo lleve la Secretaría de la Contraloría. Se pueden señalar nuevas audiencias si no se hubieran podido desahogar todas las cuestiones en esa primera.

Concluida la instrucción se deberá dictar resolución imponiendo las sanciones que corresponda, dentro de los 30 días hábiles siguientes, la cual se deberá notificar dentro de las 72 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia o entidad y al superior jerárquico.

De todo lo actuado se levantará acta y se tomará razón en los libros de registro correspondientes que son dos: uno de procedimientos y otro de sanciones, el cual contiene también

las inhabilitaciones (la Secretaría de la Contraloría podrá expedir certificados de no existencia de registro de inhabilitación).

En cualquier momento del procedimiento se puede suspender temporalmente al servidor público presunto responsable, así como levantar la suspensión; pero si finalmente no resultare responsable será restituido en su empleo y cubierto el salario que dejó de percibir.

Para suspender a un servidor público designado por el presidente de la República se requerirá la autorización de éste, así como del organismo legislativo que lo ratificó, si fuera el caso.

Para el caso de allanamiento del servidor público a la pretensión de responsabilidad administrativa, se dictará resolución de inmediato, imponiendo dos tercios de la sanción económica aplicable y se dejará a salvo cantidad suficiente para cubrir daños y perjuicios, así como la restitución del bien mal habido; por lo que respecta a la suspensión, separación o inhabilitación, éstas se dejan a juicio de la autoridad aplicadora.

Le Ley Federal de Responsabilidades es omisa respecto a la legislación supletoria aplicable en materia de responsabilidades administrativas, lo cual sí es importante ya que dicha Ley es muy parca en materia procedimental; pensamos se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Respecto a la impugnación de las resoluciones, no hace falta distinguir si fueron suscritas por el superior jerárquico o por la Secretaría de la Contraloría. En ambos casos se tiene un recurso administrativo llamado de revocación o la posibilidad de impugnarlo directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Contra la resolución de dicho Tribunal, en ambos casos, queda expedita la vía de amparo (si el agraviado es el servidor público), o el recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda.

El recurso de revocación puede ser interpuesto en un plazo de quince días, mediante escrito en el que se expresen agravios y se ofrezcan pruebas, al cual se acompañarán las copias necesarias. La autoridad acordará la admisión del recurso y las

pruebas, fijando un término de cinco a diez días para su desahogo, hecho lo cual, dentro de los treinta días siguientes dictará la resolución.

Existe una medida cautelar con el fin de suspender la ejecución de la resolución incurrida; tratándose de sanciones económicas, se garantizará en los términos de cualquier crédito fiscal y en los demás casos, se acordará la media siempre y cuando se cumplan los requisitos que señala la Ley, los cuales son superiores a los exigidos para otorgar la suspensión en el amparo (por lo cual procede irse directamente al amparo).

La prescripción negativa opera al año si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; por otro lado, si supera esa cantidad, prescribirá en tres años.

6. *Otras cuestiones*

Aunque no se refieren exactamente al tema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, tienen mucha relación los temas del registro patrimonial de funcionarios, de los regalos a los servidores públicos y el nepotismo.

Dado el carácter histórico del presente capítulo ya no corresponde en él lo relativo a las reformas posteriores a 1983, que por cierto son muy importantes —particularmente la relativa a la reparación del daño—, pero que serán objeto de capítulos posteriores.

VIII. CONCLUSIÓN

El tema de las responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país a lo largo de los años y de los siglos ha tenido una importancia muy variada, producto del diverso enfoque que se le ha dado, así como del grado de moralidad que la cúpula gubernamental le ha impuesto a la actividad política.

Así, por ejemplo, durante la época colonial fue un asunto del máximo interés gubernamental, ya que estamos en presencia de un Estado patrimonialista en que el poder se ejercía en nombre y representación del monarca; de igual manera la ley se veía como una expresión de la voluntad real; en concordancia con ello la Corona era la primera interesada en que la ley se cumpliera a rajatabla, de tal suerte que el funcionario real estaba sujeto, por dichas razones, a muy estrictas responsabilidades en el ejercicio de su cargo, tenía que responder al soberano del poder que le había conferido y del cumplimiento que de su real voluntad —la ley— había realizado. De ahí que existieran instituciones tan importantes del gobierno colonial como la visita y sobre todo el juicio de residencia que tomaron una eficacia muy grande en esta cuestión en nuestra patria durante la época colonial.

A partir de la Independencia, México se constituye como un Estado liberal democrático, en donde la soberanía se traspaasa del rey al pueblo y en consecuencia los funcionarios ya no son reales sino públicos, nombrados por alguien quien posee un mandato popular, o sea, que su poder tiene un fundamento democrático y su actuación está prescrita por una ley que es la expresión de la voluntad general en sentido rousseauniano. De ahí que el sustento de las responsabilidades de los servidores públicos no se encuentre en la conveniencia u obligación de cuidar lo que es del rey, sino sobre todo, ahora, en un imperativo moral, el cual evidentemente debe tener el correspondiente apoyo legal; es ahí donde surge el ordenamiento constitucional y legal de las responsabilidades de los servidores públicos.

El siglo XIX mexicano, pese a las constantes guerras y convulsiones internas en que vivió el país, se caracterizó, en cuanto al actuar público de funcionarios y empleados públicos, por una estricta moral republicana, junto a una muy elevada ética de aquellos hombres que forjaron nuestra patria a base de sangre, dolor, sacrificios y una enorme generosidad.

Desafortunadamente en la época posrevolucionaria decayó mucho ese concepto de ética del hombre público y hubo que

retomar el proyecto de renovación moral de la sociedad como medida indispensable para la subsistencia del sistema público mexicano. Es esta la fase en que nos encontramos: rescatar la moralidad en el querer y en el actuar de los servidores públicos, desde el presidente de la República hasta el más modesto empleado municipal, ya que la ética es uno de los fundamentos del moderno Estado social y democrático de derecho, en el que los mexicanos estamos empeñados en construir en nuestro país.