

## CAPÍTULO PRIMERO

### ANTECEDENTES

#### I. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA

##### 1. Aspectos generales

La Constitución española promulgada en Cádiz<sup>1</sup> el 19 de marzo de 1812 y publicada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, es el producto de la reunión en Cádiz, de las Cortes, asambleas integradas por miembros de la nobleza, del clero y por representantes de las ciudades, cuya normativa se vio influenciada de las nuevas corrientes elaboradas por los franceses.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Apodada “La Pepa”, porque es el día de San José en el santoral. Sus partidarios la saludaron gritando “¡Viva La Pepa!”, que equivalía a “¡Viva la libertad!”. Es que a pesar de sus muchas limitaciones, esta Constitución era el primer intento por lograr un gobierno progresista y representativo. El significado de la exclamación fue variando con el tiempo hasta convertirse en sinónimo de desorden y caos. Entonces España se debatía en la sangrienta guerra de independencia, que había comenzado en 1808, cuando las tropas de Napoleón penetraron en el país. Fernando VII, rey de España desde marzo de 1808, pasaba un forzado exilio en Francia después de haber caído torpemente en una trampa urdida por Napoleón, que lo obligó a abdicar a favor de su hermano, José Bonaparte.

La Constitución limitaba el poder real, sostenía la división entre poderes, establecía la existencia de tribunales para los juicios, eliminaba la tortura y declaraba la libertad de expresión, sin censura. Cuando en 1814 Fernando VII pudo regresar a España, se apresuró a reponer el absolutismo y a derogar la Constitución que detestaba. Hubo varios intentos por restaurarla, hasta que en 1820, el jefe militar, Rafael del Riego, se sublevó al grito de “¡Viva La Pepa!”, y consiguió que Fernando VII la jurara. Véase *Clarín*, Buenos Aires, 19 de marzo de 2003, p. 63.

<sup>2</sup> Los artículos 2 y 3 de la Constitución de Cádiz son ciertamente, en parte de su contenido, una traducción literal del artículo 3 de la Declaración de Derechos de 1789 incorporada a la Constitución francesa de 1791. Pero la intención de los constituyentes de Cádiz es bien distinta, y se expresa netamente en las palabras que añaden a los párrafos traducidos. Porque la nación es libre e independiente, “no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”, y porque la soberanía reside esencialmente en la nación, le pertenece “exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”. Sánchez Agesta, Luis, “Sobre la Constitución de Cádiz”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 10, núm. 30, septiembre-diciembre de 1990, pp. 10 y 11.

Rafael Estrada Michel<sup>3</sup> explica que “los constituyentes de Cádiz tuvieron en cuenta la distinción entre derechos políticos y civiles, pero más como una técnica al servicio de determinados intereses —básicamente, mantener la supremacía electoral de la península sobre América— que por un afán imitativo o de admiración de las cartas francesas”.

El objetivo de las asambleas era crear una Constitución, y aunque había grupos con distintas ideologías, predominó la presencia de los liberales ilustrados, que impusieron su punto de vista.

Sánchez Agesta<sup>4</sup> dice que “la Constitución española de 1812 no sólo se había proclamado por una nación consciente de su nacionalidad y de su independencia en lucha con los ejércitos franceses, sino que además había criado y acrisolado en la ideología y la terminología revolucionaria aquellas ideas y palabras que eran expresión del nacionalismo liberal, sin herir las creencias y los sentimientos religiosos”.

La Constitución española de Cádiz es una Constitución extensa.<sup>5</sup> Tal amplitud, afirma Tomás Villarroya, se explica por el hecho de que regulaba, de manera sistemática, la organización de los poderes fundamentales del Estado y, de manera dispersa, los derechos de los españoles; pero, además, contenía normas muy detalladas y minuciosas sobre los mecanismos electorales, sobre el proceso de formación de las leyes, sobre la administración de justicia, y sobre la organización de ayuntamientos y diputaciones.<sup>6</sup>

La aspiración era laudable, opina el autor antes citado, pero la minuciosidad ofrecía inconvenientes inmediatamente perceptibles: se mezclaban principios fundamentales y preceptos secundarios; se constitucionalizaban materias que debieran haberse regulado por leyes ordinarias o por disposiciones subalternas.<sup>7</sup>

Esa forma de regulación, extensa, minuciosa y detallista, fue otra de las herencias que heredamos del sistema jurídico español, que se puede apreciar claramente en muchos de los preceptos de nuestra Constitución, propios de una deficiente técnica legislativa.

<sup>3</sup> Estrada Michel, Rafael, *Nación y Constitución en 1812. Un estado de la cuestión entre derecho e historia constitucional*, México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 2008, pp. 87 y 88.

<sup>4</sup> Sánchez Agesta, Luis, *op. cit.*, p. 13.

<sup>5</sup> *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, Madrid, Imprenta Nacional de Madrid, 1820. Edición facsimilar publicada en octubre de 2002 por el Tribunal Electoral del estado de Michoacán.

<sup>6</sup> Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 13.

<sup>7</sup> *Idem.*

## 2. *Las responsabilidades de los funcionarios*

En cuanto al tema de las responsabilidades de los funcionarios y patrimonial del Estado, la Constitución de Cádiz estableció, en el artículo 168, ubicado en el título IV, denominado “Del Rey”, capítulo I, “De la inviolabilidad del Rey y de su autoridad”, que “La persona del rey es sagrada é inolvidable, y no está sujeta á responsabilidad”.<sup>8</sup>

Como se puede apreciar, el monarca, por su condición de omnipotente, no podía causar daño a sus súbditos; sus decisiones, sus actos y sus actuaciones no estaban sujetos a vigilancia o control.

Quienes sí estaban sometidos a la fiscalización y vigilancia eran los diputados y los secretarios de despacho.

En cuanto al procedimiento para determinar la responsabilidad de los diputados, estaba regulado en el artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, del 4 de septiembre de 1813, que disponía:

Toda queja contra un diputado, ó la falta de éste en el ejercicio de sus funciones que pueda merecer castigo, se tomará en consideración por las cortes; para lo cual se pasará á una comisión especial, y se oirá al diputado, que responderá por escrito ó de palabra cuanto juzgue conveniente y en seguida determinarán las cortes si ha lugar ó no á la formación de cauda; y si lo hubiere, se pasará el espediente al tribunal de las cortes. El diputado no podrá estar presente en la votación. En las demas causas criminales, las quejas se dirigirán al tribunal de cortes, y cuando éstas no estuvieren las quejas se dirigirán al mismo tribunal por medio de la diputación permanente (*sic*).<sup>9</sup>

Cabe destacar que respecto de los diputados y senadores se estableció la inviolabilidad de sus personas por las opiniones expresadas en el desempeño de sus funciones.

Respecto de los secretarios de despacho, estos sí podían ser sometidos a un procedimiento de responsabilidad. El procedimiento estaba regulado en los artículos 118 a 125 de la Constitución de Cádiz, que señalaban lo siguiente:

Art. 118. Siendo la responsabilidad de los secretarios del despacho, a ellos dirigirán las reconvenciones que tengan ó bien hacer los diputados.

<sup>8</sup> Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 198.

<sup>9</sup> *Colección de los decretos y ordenes que han espedido las Cortes generales y extraordinarias, desde 24 de mayo de 1812 hasta febrero de 1813. Cuarta parte del Semanario Judicial*, México, t. II, imprenta de J. M. Lara, 1852, p. 303. “Decreto CCXCIII. Capitulo V. De los diputados”.

119. El diputado que propusiere que se exija la responsabilidad á alguno ó algunos de los secretarios, espondrá los motivos y presentará los documentos en que funde su proposición, y se leerá esta con la esposición por dos veces y en diferentes sesiones públicas en las cortes.

120. Las cortes declararán después de la competente discusión, si ha ó no lugar á tomar en consideración la proposición del diputado.

121. Si las cortes declarasen que ha lugar á tomarlas en consideración, se pasarán todos los documentos y esposición á la comision á la que pertenezca el negocio por su naturaleza, para que los examine y formalice los cargos.

122. Se dará cuenta á las cortes del parecer de la comision; y si esta juzgare que son suficientes, se pasará el espediente al secretario ó secretarios para que contesten dentro del término que prescriban las cortes, y se señalará día para la discusión.

123. En la discusión, el secretario ó secretarios del despacho, podrán hablar libremente cuantas veces quieran, para satisfacer á los encargos que se les hagan por los diputados.

124. Si la comision juzgare que no hay motivos suficientes para exigir responsabilidad, y las cortes no se conformaren con su dictamen, se hará en este caso lo prevenido en los dos artículos precedentes.

125. Declarando el punto suficientemente discutido, se retirará el secretario ó secretarios, y se procederá á votar *si ha lugar á la formación de la causa*; y declarado que sí, se ejecutará lo prevenido en el artículo 229 de la constitución (*sic*).<sup>10</sup>

## II. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

### 1. Aspectos generales

Antes de entrar al análisis de la Constitución de Apatzingán, nos parece importante mencionar el antecedente previo: la obra de José María Morelos y Pavón y su gran legado: los *Sentimientos de la Nación*.

José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, el cual quedó instalado en la ciudad de Chilpancingo. El 14 de septiembre de 1813, Morelos inauguró el Congreso de Chilpancingo con la lectura de los *Sentimientos de la Nación*, uno de los grandes textos políticos mexicanos. Los 23 puntos presentados por Morelos son la base de la Independencia, y constituyen el acta de nacimiento de México como nación. Gracias al Congreso instalado en

<sup>10</sup> *Colección de los decretos y ordenes que han espedido las Cortes generales y extraordinarias, desde 24 de mayo de 1812 hasta febrero de 1813. Cuarta parte del Semanario Judicial*, t. II, México, imprenta de J. M. Lara, 1852, pp. 312 y 313. Capítulo XII “Del modo de dejar de exigir la responsabilidad de los secretarios de despacho”.

Chilpancingo, la insurgencia adquirió la ideología y la legitimidad que poco después fueron consagradas en la Constitución de Apatzingán.<sup>11</sup>

En opinión de José Ramón de la Fuente, Morelos dejó en los *Sentimientos de la Nación* un testimonio preclaro de su existencia, un documento político esencial en su momento y básico en nuestra conciencia.<sup>12</sup>

En ese documento, Morelos expuso en forma ordenada y sintética la plataforma de sus ideas políticas y sociales, que más tarde se tomaron en cuenta para la redacción del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Al decir de José Valero Silva, “Morelos fue más capaz que Hidalgo para precisar los medios materiales para la lucha, quizá por haber vivido y sufrido los problemas del grupo oprimido, e igualmente por haberse elevado como un auténtico líder del pueblo al que directamente pertenecía”.<sup>13</sup>

En los *Sentimientos de la Nación*, Morelos declaró la independencia absoluta sin ninguna vinculación a los príncipes españoles o a cualquier otro de casa reinante europea o americana; la religión católica de manera intolerante; que la soberanía residía en el pueblo y se depositaba en tres poderes; que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo, entre muchas otras ideas.

Asimismo, el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana fue sancionado el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán, Michoacán, y por ello se le conoce como la Constitución de Apatzingán.<sup>14</sup>

Este documento, que fue suscrito en el Palacio Nacional del Supremo Congreso Mexicano en Apatzingán, es considerado con un antecedente importante en el constitucionalismo mexicano.

## 2. Las responsabilidades de los funcionarios

En esta Constitución se dispuso que

los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, podrán hacérseles cargo de ellas, pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública y, además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación y en la forma que previenen

<sup>11</sup> Benítez, Fernando, *El peso de la noche*, México, Era, 1996, pp. 181 y 182.

<sup>12</sup> Fuente, Juan Ramón de la, *Otorgamiento de la presea “Sentimientos de la Nación” a Juan Ramón de la Fuente*, México, Facultad de Derecho-UNAM, p. 5.

<sup>13</sup> Valero Silva, José, “Las ideas políticas de Morelos”, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1965. Se puede consultar en <<http://www.iih.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc01/002.html>>.

<sup>14</sup> Torre Villar, Ernesto de la, *Estudios de historia jurídica*, México, UNAM, 1994, pp. 293-305.

los reglamentos, por los delitos de herejía y apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.<sup>15</sup>

Respecto de las responsabilidades de los funcionarios, se estableció el juicio de residencia a diputados, secretarios, individuos del gobierno, fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia.

Sin embargo, comenta Felipe Tena Ramírez que

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución, en noviembre de 15, Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes.<sup>16</sup>

La Constitución de Apatzingán, señala Emilio O. Rabasa, no estuvo en vigor un solo día; sin embargo, fue un esfuerzo notable para institucionalizar la independencia.<sup>17</sup>

### III. EL REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO DE 1822

Después de la Declaración de Independencia, México vivió el denominado periodo de Regencia, que va del 28 de septiembre de 1821 al 18 de mayo de 1822, protagonizado por las divisiones políticas entre las diversas opciones que podían aceptarse en la recién nacida nación soberana e independiente.<sup>18</sup>

En este periodo hubo tres grupos, que mantenían diferentes posturas: los que eran afines a Agustín de Iturbide y defendían su candidatura al trono en virtud de su prestigio; los llamados borbonistas, que querían que se aceptara como rey a un Borbón, y los republicanos, a quienes no les parecía el establecimiento de ningún tipo de monarquía.

Los partidarios de Iturbide se lanzaron a las calles el 18 de mayo de 1822, gritando la consigna de “Viva Agustín I Emperador de México”. Al

<sup>15</sup> González Bustamante, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, México, Ediciones Botas, 1946, p. 32.

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1995*, 19a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 29.

<sup>17</sup> Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, 2000, p. 13.

<sup>18</sup> Ramos Pérez, Demetrio, *Historia general de España y América*, Madrid, Rialp, 1992, p. 353.

día siguiente, el Congreso se reunió en sesión extraordinaria; en las calles ya se sentía y se escuchaba la presión popular, por lo que se pidió a Iturbide que acudiera para calmar a la gente. En el camino, la multitud lo rodeó de aclamaciones, y así llegó al Congreso, en el que fue propuesto como emperador por Gómez Farías. Cuarenta y siete diputados lo apoyaban y 15 más lo condicionaban a la previa consulta de sus provincias. Dos días después se votó la propuesta, que resultó aprobada por 106 votos; aunque luego se dijo que en parte los diputados actuaron bajo presión de las tribunas, “que no hubo libertad en aquel acto y que fue únicamente obra de la violencia y la fuerza”.<sup>19</sup>

Para legitimar el ascenso de Agustín de Iturbide como emperador, se expidió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano; esta norma y el imperio previsto por Iturbide tuvieron escasa duración: el emperador, en su caída, llevó consigo el reglamento, que dejó de estar en vigor.<sup>20</sup>

Sin embargo, desde su designación existieron fricciones entre el Soberano Congreso Constituyente Mexicano y el emperador Agustín de Iturbide. Las diferencias finalmente culminaron el 31 de octubre de 1822, día en que fue disuelto el Congreso Constituyente por medio de la fuerza armada, por orden del emperador.

En esa fecha el Congreso fue sustituido por una Junta Instituyente, que restableció la vigencia de la Constitución española de Cádiz.<sup>21</sup>

Lo anterior fue uno de los principales motivos que se utilizaron en contra del imperio de Iturbide; el movimiento en su contra tuvo como resultado su caída, precedida por la firma y emisión de un documento conocido como Acta o Plan de Casa Mata, en 1823.

El deseo expresado en esta Acta era que se reinstalara el Congreso disuelto por Iturbide, pero que solo tuviera el carácter de convocante para un segundo Congreso, pues se desconfiaba de algunos diputados que se habían mostrado incondicionales de Iturbide.<sup>22</sup>

Finalmente, con la abdicación de Iturbide, el 31 de marzo de 1823, el Congreso Constituyente nombró a Nicolás Bravo, a Guadalupe Victoria y a Pedro Celestino Negrete como los individuos que habrían de componer el Poder Ejecutivo.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 354.

<sup>20</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Constitución política y realidad*, México, Siglo XXI, 1997, p. 39.

<sup>21</sup> Rodríguez, Ramón, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Imprenta en la Calle del Hospicio de San Nicolás, 1875, p. 263.

<sup>22</sup> Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador*, Morelia, El Colegio de Michoacán, 2005, pp. 305 y 306.

## IV. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

### 1. *Aspectos generales*

En 1823, gracias a la sublevación encabezada por Antonio López de Santa Anna, finalizó el Imperio de Agustín de Iturbide, y con ello empezó la discusión acerca de la forma en cómo se organizaría el país, para lo cual se restableció al Congreso para que iniciara los trabajos que le darían a México un texto constitucional.<sup>23</sup>

Se creó una Comisión<sup>24</sup> para que iniciara los trabajos de elaboración de la nueva Constitución. Los trabajos culminaron el 31 de enero de 1824 con la expedición del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana; con ello se aseguró la implementación del sistema federal.<sup>25</sup>

El Acta estaba integrada por 36 artículos, en los que se estableció el principio de la división de poderes, y se atribuía la soberanía a la nación; la libertad de expresión y de imprenta. En materia de responsabilidades, se facultaba al Supremo Poder Ejecutivo para “Suspender de los empleos hasta por tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, á los empleados de la federación infractores de las órdenes y decretos; pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo”.<sup>26</sup>

Una vez aprobada el Acta Constitutiva, se discutió el proyecto de Constitución por el Congreso Constituyente, cuyo texto finalmente fue aprobado el 3 de octubre de 1824 y promulgado al día siguiente como *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Constitución de 1824, primera Constitución del México independiente, estaba integrada por 171 artículos. En ella se instauró la República, el gobierno del sistema presidencial (no por tradición, sino como experimento político) y el Congreso General (bicameral), dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, que sesionaría durante tres meses y medio.

Muchos autores han coincidido en que los primeros textos normativos de nuestro país contienen elementos del derecho de otros países; por ejem-

<sup>23</sup> Rodríguez, Ramón, *op. cit.*, p. 265.

<sup>24</sup> Integrada por los diputados Miguel Ramos Arizpe, Miguel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas, José de Jesús Huerta, Cañedo y Rejón.

<sup>25</sup> “Artículo 5. La nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal”.

<sup>26</sup> Artículo 16, fracción XV. Véase Carbonell, Miguel; Cruz Barney Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *op. cit.*, pp. 302 y 303.



plo, Emilio O. Rabasa afirma que “la importancia del federalismo fue de la norteamericana, en cuanto que la intolerancia religiosa, la soberanía nacional, etcétera, se tomaron de la de Cádiz”.<sup>27</sup>

Entre 1822 y 1824 los constituyentes estaban divididos en centralistas y federalistas, mas no en liberales y conservadores. Sus posturas que se fijaron en años posteriores.

Durante el Congreso Constituyente de 1823-1824, el líder de los diputados que sostenía la opción federal fue Miguel Ramos Arizpe<sup>28</sup>, y del lado de los diputados que preferían el centralismo se encontraba fray Servando Teresa de Mier, quien manifestaba que la federación era nociva porque “Necesitamos unión, y la federación tiende a la desunión; necesitamos fuerza, y toda federación es débil por naturaleza; necesitamos dar la mayor energía al gobierno, y la federación multiplica los obstáculos para hacer cooperar pronta y simultáneamente los recursos de la nación”.<sup>29</sup>

Manuel Solórzano, diputado por Michoacán en el Segundo Congreso Constituyente, lamentó “la manía de copiar Constituciones de otros países, causa de los mayores errores”, e incidió en la apreciación de esta trayectoria compleja que había seguido las ideas francesas antes de su arribo a México, en donde destacó que “Si un estado erró en sus Constitución éste es un principio para que todas las Constituciones tengan ese error. Los errores de la Constitución española fueron sacados de la francesa, y los de la de Venezuela de la española, y en la nuestra se requiere que se pongan los errores de la de Venezuela; de tal modo que vamos sacando errores uno tras otros”.<sup>30</sup>

Aunque la organización política del Estado mexicano, tal como quedó diseñada por la Constitución de 1824, incorporó elementos del federalismo norteamericano y del liberalismo gaditano, también se encuentran rasgos tomados inmediata o mediatamente de la Constitución francesa de junio de 1793.

De tal forma, “es fácil observar similitudes en los criterios adoptados para determinar la cuantía de población que daba derecho a elegir diputados para la representación en el cuerpo legislativo,<sup>31</sup> o para precisar el mínimo de diputados que se requería para que las Cámaras pudieran sesionar”.

<sup>27</sup> Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, 2a. ed., México, IJ, 2000, p. 15.

<sup>28</sup> Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho en México*, 2a. ed., México, Oxford, 2004, p. 644.

<sup>29</sup> “Discurso ‘las profecías’ de Servando Teresa de Mier”, *Reforma y República restaurada 1823-1877*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, p. 128.

<sup>30</sup> Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1996, p. 57.

<sup>31</sup> El articulado de la Constitución de 1824, con relación a la cuantía para la elección de diputados, coincide con el Acta Constitucional francesa de 1793, y en este aspecto podemos

Sin embargo, los vaivenes entre federalismo y centralismo fueron una constante en la historia constitucional mexicana de los años posteriores a la primera Constitución federal.<sup>32</sup>

## 2. *Las responsabilidades de los funcionarios*

Luego de su independencia, México tuvo como modelo en materia de responsabilidades públicas a la legislación española, con algunos ajustes en la Constitución Federal mexicana de 1824.

Sin embargo, los resultados no fueron considerados muy provechosos, sobre todo a nivel de los ministros o secretarios de Estado, lo que provocó no pocas críticas entre los estudiosos y los analistas de la época.<sup>33</sup>

Al respecto, el artículo 38 de la Constitución de 1824 disponía que

Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

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

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

III. De los individuos de la corte suprema de justicia y de los secretarios, del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la unión, u ordenes del presidente de la federación, que sean manifiestamente contrarias á la constitución y leyes generales de la unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias á la misma constitución y leyes.<sup>34</sup>

apreciar que los artículos 11 y 13 de la Constitución de 1824 concuerdan con el 22 y 23 del Acta Constitutiva. *Cfr.* Ferrer Muñoz, Manuel y Juan Roberto Luna Carrasco, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México UNAM, 1996, pp. 57 y ss.

<sup>32</sup> Cruz Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, 2a. ed., México, Oxford, 2004, p. 644.

<sup>33</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, México, INAP-Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006, p. 2.

<sup>34</sup> Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *op. cit.*, pp. 314 y 315.

Asimismo, el artículo 40 señalaba que para conocer de las acusaciones en contra del presidente de la República, de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, de los secretarios de despacho y de los gobernadores de los estados, las Cámaras de Diputados y de Senadores, erigidas en gran jurado, determinaban si procedía o no sancionar al funcionario, y remitían el expediente al tribunal competente.

Entre las atribuciones del presidente se encontraba la de “XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, á los empleados de la Federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa á tales empleados”.

Y en congruencia con el artículo anterior, el artículo 119 disponía que “Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra esta Constitución, la acta constitutiva, leyes generales y constitucionales particulares de los Estados (*sic*)”.<sup>35</sup>

Otras normas, que se publicaron posteriormente a la expedición de la Constitución, señalaban responsabilidades a determinados empleados públicos.

La providencia de la Secretaría de Hacienda, publicada por bando el 24 de noviembre de 1832, disponía que “21. Si algun comisionado defraudare cualquier parte del dinero que entrare en su poder, sufrirá seis meses de obras públicas, sin perjuicio de las demás penas que correspondan, y del reintegro de dinero... 23. Los reclamos y dudas que hubiere sobre la regulación de la contribución, se decidirán por el Sr. Gobernador del distrito (*sic*)”.<sup>36</sup>

Por su parte, el “Reglamento provisional á que deberán sujetarse los vigilantes y sobre-vigilantes en el cuidado nocturno de esta ciudad, del 17 de enero de 1834”, disponía que “16. Cualquiera falta en el desempeño de las obligaciones impuestas por este reglamento, á mas de la destitucion del destino, los hará responsables conforme á las leyes, atendido el abuso de confianza que en ellos deposita la autoridad en un ramo de tanta importancia (*sic*)”.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Sección cuarta, artículo 110, “De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades”. Véase Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *op. cit.*, pp. 329 y 331.

<sup>36</sup> Publicada bajo el rubro: *Contribuciones que han de exigirse por dos meses*. Véase *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana*. De enero de 1832 a marzo de 1833, México, Imprenta de J. M. Fernández de Lara, 1836, p. 167.

<sup>37</sup> *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes de los Estados-Unidos Mexicanos*. Enero a diciembre 1834, México, Imprenta de J. M. Fernández de Lara, 1835, p. 27.

También, la Ley. Formación de la Milicia Cívica del Distrito Federal y Territorios (*sic*), del 21 de marzo de 1834, señalaba que

Art. 1o. La milicia cívica del distrito y territorios de la Federación, se compondrá en cada lugar, de los vecinos que hayan cumplido la edad de diez y ocho años, y no pasen de la de cincuenta.

2. Serán exceptuados del artículo anterior — Los eclesiásticos aun tonsurados y de menores órdenes que gocen del privilegio del fuero. — Los profesores de medicina, los de cirugía y los de Farmacia encargados de una oficina pública.—

...

3. Las excepciones que establece el artículo precedente serán calificadas en todo tiempo, donde el ayuntamiento sea numeroso, por una junta compuesta del alcalde primero, dos regidores, un síndico y el gefe ú oficial cívico mas graduado, y en ambos el facultativo si lo hubiere. Las resoluciones injustas de la junta podrán ser reclamadas por cualquier individuo, ante el respectivo ayuntamiento, quien decidirá la queja sin demora y sin otro recurso.

Y en los artículos 11 y 14 del mismo texto se señalaban las penas con que podían ser castigados los milicianos. Los artículos disponían textualmente que

11. La penas arbitrarias con que únicamente podrán ser castigados los milicianos, por no asistir á los ejercicios doctrinales, ó por cualquier otra falta leve cometida en el servicio, se reducirán á las de arresto, calabozo, limpieza de armas ó de cuartel, y siempre á la de pagar el servicio que corresponda al culpado, con la parte de su socorro, por un tiempo que no baje de cuatro dias, ni excede de quince.

...

14. Las cuotas que menciona el art. 11 serán designadas á cada persona por la junta que establece el art. 3, pudiendo reclamarse toda injusticia en los términos que ahí mismo se previene. Cada mes se publicará una lista de todos los contribuyentes (*sic*).<sup>38</sup>

## V. LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Antonio López de Santa Anna regresó a la presidencia, en virtud de que en su ausencia, el vicepresidente Valentín Gómez Farías buscaba emprender reformas en las materias eclesiástica y militar, por lo que Santa Anna lo despidió y suspendió la vigencia de la Constitución anterior, y con

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 90-95.

ello dio inicio a la disputa de los conservadores por imponer un sistema central.

En el Congreso federal, en su mayoría integrado por conservadores, que inició sus sesiones el 4 de enero de 1835, sus intentos de reforma se vieron impedidos por lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución de 1824, que establecía: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados”.

El contenido de este artículo significaba que la forma de gobierno federal no podría ser cambiada, y ante tal situación los grupos conservadores comenzaron a ejercer presión, solicitando que se “tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario. Una comisión examinó dichas solicitudes y, en consecuencia, propuso en primer término que el Congreso sería constituyente, lo que fue aceptado por ambas cámaras”.<sup>39</sup>

El Congreso reunido en una sola cámara confió el proyecto de reformas a una comisión integrada por Manuel Sánchez de Tagle, Miguel Valentín, Antonio Pacheco Leal, José Ignacio de Anzorena y José María Cuevas, quienes formularon las *Bases para la nueva Constitución*, el 23 de octubre de 1835.

Finalmente, el Congreso expidió las Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835.

En estas Bases se aseguró el triunfo de los conservadores, al establecerse que “El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular”, y el sistema central, en particular en el ámbito de aplicación de las leyes porque todas “Las leyes y reglas para la administración de justicia en lo civil y criminal, serán las mismas en toda la nación, y lo serán igualmente las que establezcan las contribuciones generales”.<sup>40</sup>

La nueva ley fundamental creada por el Congreso Constituyente se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista se la conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.<sup>41</sup>

La expedición de las Siete Leyes Constitucionales, en palabras de Emilio O. Rabasa, “permitió a los conservadores tomar el poder y conducir el destino de México. Inmediatamente restituyeron los privilegios y riquezas a quienes se habían visto afectados en sus intereses durante la época reformis-

<sup>39</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 201.

<sup>40</sup> Artículos 3 y 13 de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835. Véase Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *op. cit.*, pp. 343 y 344.

<sup>41</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 202.

ta... Sin embargo, la realidad fue muy diferente, ya que el país no encontró la tan deseada estabilidad política, sino, por el contrario, se desencadenaron hechos muy graves”.<sup>42</sup>

La primera ley constitucional regula todo lo que se refiere a los mexicanos, sus derechos y obligaciones; la segunda ley, conformada por 23 artículos, organiza la institución del Supremo Poder Conservador, que “en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones... La institución se aprobó por mayoría de un solo voto, contra la influencia de Santa Anna, quien no deseaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos”.<sup>43</sup>

El artículo 17 de esta segunda ley, denominada “Organización de un Supremo Poder Conservador”, dispuso que “Este Supremo poder no es responsable de sus operaciones más que á Dios y á la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados, ni reconvenidos por sus opiniones (*sic*)”.<sup>44</sup>

La tercera de las leyes se refería al Poder Legislativo, y sus principales disposiciones comprendían la organización de Poder Legislativo, que se componía de dos Cámaras (una de Diputados y una de Senadores), y juntas formaban el Congreso General de la Nación. Las facultades del Congreso General eran muy limitadas en cuanto a las materias sobre las que podían legislar.<sup>45</sup>

Esta tercera ley, en el artículo 48, disponía que

En los delitos oficiales del Presidente de la república en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los Secretarios del Despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Juntas departamentales, por infracción del artículo 3, parte quinta de la segunda ley constitucional, del 3 de la cuarta, y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha ó no lugar á ésta: en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Este instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo ó empleo

<sup>42</sup> Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, p. 45.

<sup>43</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 202.

<sup>44</sup> Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *op. cit.*, p. 355.

<sup>45</sup> Denominada Tercera Ley, “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes. Facultades de las cámaras y prerrogativas de sus miembros”. Véase Ochoa Campos, Moisés, “Fuentes históricas del derecho legislativo mexicano”, *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, 1973, p. 30.

que obtiene el acusado, ó de inhabilitación perpetua ó temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, á juicio del mismo Senado, acreedor á mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo, para que obre según las leyes.

Asimismo, el artículo 52 señalaba que

Toca á la Cámara de Diputados exclusivamente, á más de lo que ha especificado esta ley:

1o. Vigilar, por medio de una comisión inspectora compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará el modo y términos en que la comisión inspectora deba desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se fijen (*sic*).<sup>46</sup>

La cuarta ley se refería al Supremo Poder Ejecutivo, depositado en el presidente de la República. Esta cuarta ley se denominaba “Organización del Supremo Poder Ejecutivo”, y el artículo 17 señalaba las atribuciones del presidente de la República, entre las cuales se encontraba la de “23. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, á los empleados de su nombramiento infractores de sus órdenes y decretos, y en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo”.<sup>47</sup>

Asimismo, el artículo 32 de esta cuarta ley, denominado “Del Ministerio”, disponía que “Cada Ministro será responsable de la falta de cumplimiento á las leyes que deban tenerlo por su Ministerio, y de los actos del Presidente que autorice con su firma, y sean contrarios á las leyes, singularmente las constitucionales... La responsabilidad de los Ministerios no se podrá hacer efectiva sino en el modo y términos que previenen la tercera ley constitucional”.<sup>48</sup>

La quinta ley, denominada “Del Poder Judicial de la República Mexicana”, establecía, en el artículo 12, “Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia”, entre las cuales, cabe destacar la de: “7o. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los Tribunales superiores de los Departamentos”.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *op. cit.*, pp. 65 y 66.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 373.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 377.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 379.

Asimismo, el artículo 22 de esta quinta ley, que se denominaba “De los Tribunales Superiores de los Departamentos”, disponía que “Las atribuciones de estos Tribunales son las que siguen”:

2o. Conocer en primera y segunda instancia de las causas criminales comunes, de las de responsabilidad y de los negocios civiles en que fueren demandados los Jueces inferiores de su territorio. En las mismas instancias, de las que deban formarse contra los subalternos y dependientes inmediatos del Tribunal por faltas, abusos ó excesos cometidos en el servicio de sus destinos; y en tercera instancia de los negocios que se promuevan ó causas que se formen en iguales casos, en los Departamentos cuya Capital esté más inmediata.<sup>50</sup>

Y el artículo 37, denominado “Previsiones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal”, señalaba que “Toda falta de observancia en los trámites esenciales que arreglan un proceso, produce su nulidad en lo civil, y hará también personalmente responsables á los Jueces. Una ley fijaría los trámites que como esenciales no pueden omitirse en ningún juicio”.<sup>51</sup>

La sexta ley establecía la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos; y la séptima ley, integrada por seis artículos y ocho transitorios, trataba de las variaciones a las leyes constitucionales, que no podrían llevarse a cabo en el término de seis años contados a partir de la publicación de la Constitución.<sup>52</sup>

Otros ordenamientos expedidos entre 1837 y 1842 también regulaban algunas modalidades de responsabilidades. Esos ordenamientos regulaban procedimientos de responsabilidades específicos en contra de funcionarios o empleados determinados.

Así, en el “Decreto del Supremo Gobierno. Designa los puertos de la república que han de continuar abiertos al comercio extranjero y al de cabotaje, las clases de aduanas marítimas y fronterizas, el número de empleados de ellas, sus respectivos sueldos, sus derechos y obligaciones principales”, del 17 de febrero de 1837, en los artículos del 24 al 30, “De la provision de empleos de aduanas marítimas y fronterizas: abono de sueldos á los empleados: distinciones y estabilidad de los mismos”, se estableció que

24. En los asuntos civiles y causas criminales del fuero comun, serán juzgados los empleados referidos con arreglo á las leyes generales; pero en las faltas relativas al desempeño de sus empleos, sin perjuicio de las atribuciones de los

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 383.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 385.

<sup>52</sup> Cruz Barney, Óscar, *El constitucionalismo mexicano en el siglo XIX*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, pp. 92-95.



jueces y tribunales competentes. puede el supremo gobierno providenciar lo que convenga al servicio, por medio de un expediente informativo, el cual se instruirá y determinará precisamente en los términos que siguen.

25. Con los documentos, acusaciones ú otras constancias que introduzcan sospecha ó produzcan cargo contra el empleado, ó por lo ménos, con un extracto fiel y circunstanciado de todo ello, se oirá al responsable por conducto del administrador. En seguida informará el jefe inmediato, es decir, el contador ó el comandante del cuerpo de celadores, según la clase del empleado: después informarán el administrador, el comisario general ó subcomisario del lugar; y por último, el director general de rentas. Si el responsable fuese el comandante de celadores, después de oído, informará el administrador, practicándose en lo demás todo lo expresado. Si lo fuese el mismo administrador, después de su audiencia informará el respectivo comisario, y en seguida el director general.

26. A mas de los informes enunciados, que serán indispensables, el gobierno podrá tomar cuantos otros convengas á su juicio, según las circunstancias, ó lo que promueva el interesado ó la direccion general; después de cuyos trámites decidirá el gobierno definitivamente lo que estime justo; mas la providencia solo podrá extenderse á la suspensión del empedado por un término que no exceda de seis meses, con privación del todo ó parte del sueldo: á la traslación a otro destino equivalente en distinción, aunque no lo sea en el sueldo; ó á la destitucion absoluta del destino; pero si á mas de eso juzgase el gobierno que el empleado es digno de otra pena personal ó pecuniaria, pasará el expediente al juez ó tribunal correspondiente para la resolucion legal que convenga, sin mezclarse por ningun motivo la suspensión ó destitucion declarada por el gobierno.

27. Cuando los jueces de los puertos ó fronteras reciban denuncia ó acusacion contra alguno de los empleados de aquellas aduanas, podrán proceder inmediatamente según derecho; mas no deberán suspender desde luego al empleado, sino que darán cuenta al supremo gobierno con la instrucción debida, para que acuerde lo que estime conveniente, á fin de que el servicio público é intereses del erario no resientan perjuicio por efecto de la suspensión. Exceptuándose el caso de que el empleado sea sorprendido en fragante delito, ó los casos que no admitan demora, los cuales se calificarán bajo la responsabilidad bajo la responsabilidad del juez; pues entónces deberán ser suspensos en el acto, encargándose del servicio de su plaza al inmediato; y no habiéndolo, el empleado que nombre el administrador, dándose cuenta de todo al supremo gobierno por el correo mas próximo.

28. Los empleados suspensos por virtud de proceso judicial ó de expediente instructivo, disfrutarán, cuando mas, la mitad de los sueldos de sus destinos; quedando á la calificación de los jueces cuando estos lo juzguen, ó del gobierno en el caso de expediente instructivo, el designar la parte del sueldo que haya de gozar el suspenso dentro de la mitad expresada, ó determinar que no tenga ninguno, según las circunstancias del delito y del delincuente.

29. Fuera de dichos casos, ni los jueces, ni ningunas otras autoridades podrán separar del ejercicio de sus destinos á los empleados de las aduanas marítimas o fronterizas, por motivo alguno, aunque sea de comision urgente del servicio; y ménos podrán nombrar personas que desempeñen dichos empleos, á no ser que para ello tengan expresas instrucciones y autorización del supremo gobierno, á cuyo conocimiento exclusivo pertenece dictar toda medida sobre suspensiones, separaciones y nombramientos de los empleados en las repetidas oficinas.

30. En consecuencia las antedichas prevenciones, ningun empleado de los que nombrare el supremo gobierno después de la publicación del presente decreto, podrá ser destituido de su empleo, sino por sentencia formal ejecutoriada de jueces competentes, ó por disposición del supremo gobierno en las faltas relativas al servicio de los destinos, y bajo las reglas establecidas en este mismo decreto. Solamente queda exceptuado el caso de que el congreso general en la revision de que tarta el art. 3º de la ley de 19 de septiembre último, determine la supresión de algun empleo; pues en tal evento cesará desde luego el sueldo de él al individuo que lo obtenga, quien volverá á ocupar el que servia cuando le nombró para e suprimido; retrocediendo tambien del propio modo cuantos hubieren ascendido por el nombramiento de aquel. Asimismo, si el congreso general disminuye el sueldo de alguna plaza, no conservará derecho el empleado que la ocupe al mayor sueldo que haya disfrutado; pero si no le acomodare continuar sirviendo el destino con la nueva dotacion que se le declare, podrá del propio modo volver al empleo que ocupaba al tiempo de su nombramiento, observándose tambien lo prevenido respecto de los que ascendieron por su promocion (*sic*).<sup>53</sup>

La Ley Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, del 20 marzo de 1837, señalaba, en el artículo 65, denominado “De los prefectos”, que estos funcionarios “Oirán las quejas contra los funcionarios del gobierno del distrito, y podrán imponerles gubernativamente hasta treinta pesos de multa, que se aplicarán al fondo de propios y arbitrios del lugar del multado, por faltas del resorte del gobierno; pero en caso que juzguen que deben suspenderse, darán cuenta al gobernador para que determine lo conveniente”.<sup>54</sup>

Asimismo, el “Decreto del Supremo Gobierno. Establecimiento de dos puertos de depósito, uno en el Seno mexicano y otro en la costa del Sur, situándose el primero en Veracruz y el segundo en San Blas”, disponía, en

<sup>53</sup> *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y de las autoridades de la República Mexicana. Año de 1837*, México, Imprenta de J. M. Fernández de Lara, 1839, pp. 102-104.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 215.

el título denominado “Empleados del depósito”, artículos del 47 al 53, el procedimiento de responsabilidades, en los siguientes términos

47. Si al administrador pareciere que alguna de las providencias de la dirección desaprobando algún gasto no está arreglada á justicia, lo representará á la misma dirección general exponiendo los fundamentos en su juicio. La dirección, oído el informe de su contaduría respectiva, dará cuenta al gobierno manifestando lo que estime justo; y el gobierno en vista de todo dictará la determinación que corresponda.

48. Tanto la dirección general como el gobierno, pasarán á la contaduría mayor copia de cualquiera providencia que dicten sobre desaprobación de algún gasto y reintegro de su importe al erario.

49. La responsabilidad del primero y segundo guarda almacén será mancomunada.

50. Los guarda almacenes serán pecuniariamente responsables de los cambios y faltas de efectos que haya en el almacén, reintegrando al erario los derechos que debieran causar, y á los dueños ó consignatarios el valor de los efectos cambiados ó extraviados.

51. Si por culpa de los guarda almacenes se inutiliza ó avería algún efecto, serán también responsables en los términos que explica el artículo anterior.

52. Cuando alguno de los guarda almacenes no pudiere asistir á ellos, podrá confiar su llave á persona de su confianza; quien bajo la responsabilidad del guarda almacén á quien respete, ejercerá las atribuciones de este, en cuanto á la vigilancia sobre las operaciones del almacén; mas no firmará ni ejercerá mano, á menos que no le dé autoridad para ello otro guarda almacén.

53. Los guarda almacenes de depósito, como todos los empleados de aduanas marítimas, estarán subordinados al administrador, y sujetos á las disposiciones que para el arreglo de las mismas aduanas prescribe el decreto de 17 de febrero último (*sic*).<sup>55</sup>

Por su parte, el “Decreto: Sorteo general para reemplazar las bajas del ejército”, del 26 de enero de 1839, disponía, en el artículo 30, capítulo III, denominado “De las excepciones y el modo de justificarlas”, que “Los reclamos contra el proceder de los jueces de paz, alcaldes y sub prefectos, se harán ante el prefecto de la cabecera; y de éstos, ante el gobernado del departamento (*sic*)”.<sup>56</sup>

Por último, el “Decreto dictando un reglamento provisional de teatros”, del 27 de agosto de 1842, señalaba, en el artículo 4, que “De las quejas que

<sup>55</sup> *Recopilación de leyes, decretos y circulares de los Supremos Poderes de los Estados Unidos Mexicanos, año de 1839*, México, Imprenta de J. M. Lara, 1850.

<sup>56</sup> *Recopilación de leyes, decretos y circulares de los Supremos Poderes de los Estados Unidos Mexicanos, año de 1839*, México, Imprenta de J. M. Lara, 1850, p. 18.

los empresarios é individuos de las compañías tuvieren contra el inspector nombrado, podrán ocurrir al gobernador, quien oyéndolos, determinará sin ulterior recurso lo que crea justo”.<sup>57</sup>

## VI. LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

Fueron sancionadas por Antonio López de Santa Anna el 12 de junio de 1843, después de que el 12 de diciembre de 1842 el presidente de la República, Nicolás Bravo, designó a los 80 nobles que integraron la Junta Nacional Legislativa que elaboró las Bases Orgánicas.

La nueva Constitución, de corte centralista, señalaba, entre otras cosas, que la suma de todo el poder público “reside esencialmente en la nación, y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Dentro de las novedades que se introdujeron a esta ley fundamental destaca el hecho de que el Ejecutivo se consideraba también como depositario del Poder Legislativo, de acuerdo con el artículo 25 de dicha Constitución, que expresaba: “El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República, por lo que respecta a la sanción de las leyes”.

En opinión de Moisés Ochoa Campos, en ese texto “existía una clara contradicción entre lo dispuesto por el artículo 5o. y el texto del artículo 25”, contradicción que de existir subsiste hasta nuestros días, ya que, como sabemos, el Ejecutivo es el encargado de sancionar las leyes que aprueba el Congreso.

La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos por los representantes elegidos a su vez por los departamentos, a razón de uno por cada 60 mil habitantes, y se renovaba por mitad cada dos años.

La Cámara de Senadores se formaba de 63 individuos, elegidos dos tercios por las asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Esta Cámara se renovaba por tercio cada dos años.

### *Las responsabilidades de los funcionarios*

El artículo 87 señalaba las atribuciones del presidente de la República, entre las cuales se encontraba la de “VIII. Suspender de sus empleos y pri-

<sup>57</sup> Colección de los decretos y órdenes de interés común que dictó el Gobierno Provisional, t. II, julio de 1842 á junio de 1843, México, Imprenta de J. M. de Lara, p. 56.

var, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, á los empleados de gobierno y hacienda de infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, ó que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo”.<sup>58</sup>

Asimismo, el artículo 118 establecía las facultades de la Corte Suprema Justicia; una de ellas consistía en “VIII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales de los departamentos”.<sup>59</sup>

Por su parte, el artículo 182 establecía que “Cualquier falta de observancia en los trámites esenciales de un proceso produce la responsabilidad de un juez, y en lo civil además la nulidad para solo el efecto de reponer el proceso. La ley señalará los trámites que son esenciales en cada juicio”.<sup>60</sup>

## VII. EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

En esta Acta Constitutiva y de Reformas también se regulaban algunas cuestiones relativas a las responsabilidades. En el artículo 12 se disponía que la Cámara de Diputados era la autoridad que podía declarar si había o no lugar a la causa, y que solo los altos funcionarios podían ser sujetos de responsabilidad.

El artículo 16 del Acta señalaba que “El presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del secretario responsable (*sic*)”.<sup>61</sup>

En esta Acta Constitutiva y de Reformas se contemplan instrumentos para la defensa y preservación de algunas garantías individuales.

## VIII. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

Bicamarismo y unicamarismo fueron ampliamente debatidos en el Congreso Constituyente de 1856-1857. Después de largos debates respecto del tema, por fin se decidió suprimir el Senado “por su descrédito, prepotencia y lentitud en el proceso generador de leyes”.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *op. cit.*, p. 415.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 422.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 434.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 441.

<sup>62</sup> Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, 2a. ed., México, IJ, 2000, p. 68.

Al decir de Ochoa Campos, al Senado se le reprochó “ser la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo proceso y a toda reforma”.<sup>63</sup> Se le acusó de ineficaz, porque en vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los estados se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía.

El propósito de suprimir al Senado obedecía a los antecedentes de épocas cruentas, por lo que los constituyentes de 1856-1857 lo calificaron como una asamblea aristocrática de carácter conservador y como un obstáculo que impedía la expedición de leyes progresistas.

En vano el ilustre diputado liberal, Francisco Zarco, hizo su defensa, explicando que si se derivaba del pueblo, el Senado podía ser una institución republicana y democrática. Pero además explicó que el sistema bicamarista era característico del Estado federal en cuanto equilibraba la representación de las entidades políticas que forman a la Federación.

No obstante, al considerar al Senado como un reducto conservador, la mayoría de los diputados liberales del Constituyente de 1856-1857 decretaron su desaparición y el establecimiento del unicamarismo.<sup>64</sup>

En su formación presidian constantemente dos pensamientos. Eran por decirlo así, dos las fuentes de donde brotaban los preceptos de la Constitución.

El uno el estudio del derecho y de la justicia, el estudio de las circunstancias particulares del país, la teoría del derecho.

El otro, el recuerdo doloroso de cerca de medio siglo de tiranías, el recuerdo mas reciente de una dictadura odiosa tan odiosa como terrible, el afán de hacer imposible la tiranía en la patria, la ley sobreponiéndose al despotismo y á la arbitrariedad.

En la Constitución de 1857 los legisladores aleccionados ya por la experiencia proclamaron asimilar á la patria las instituciones americanas buscando en ellas el secreto de su robustez y de su estabilidad.

De esta manera se formó la constitución mas liberal mas justa en lo que tiene relación con los derechos del hombre de cuantas existen en el mundo entero conquistando México por esta causa un lugar glorioso entre todas las naciones.<sup>65</sup>

Fue el presidente Juárez quien sostuvo la idea de la reinstalación del Senado. Sus principios federalistas lo condujeron a presentar al Congreso

<sup>63</sup> Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 35.

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, 2a. ed., México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, p. 11.

la iniciativa para que el Poder Legislativo de la Federación se depositara en dos Cámaras.

Juárez hizo figurar la iniciativa entre las cinco proposiciones que aparecieron en la convocatoria del 14 de agosto de 1867, y que ratificó el 13 de diciembre del mismo año.

En la circular del 3 de marzo de 1870, Juárez insistió: “con el establecimiento del Senado, los estados tendrán una representación directa e igual en la formación de las leyes”.<sup>66</sup>

En su última presentación ante el Congreso, el 10. de abril de 1872, año de su muerte, el Benemérito recomendó a la representación nacional algunas reformas a la Constitución: “Entre las reformas a que aludo figura en primer término la creación de un Senado, que modere y perfeccione la acción legislativa constituyendo, además, el gran Tribunal para los delitos oficiales de los altos funcionarios”.

Como el Senado representaba un factor de equilibrio político y el medio de representación igualitaria de los estados en el sistema federal, durante la administración del presidente Sebastián Lerdo de Tejada se reformó la Constitución y se restableció el Poder Legislativo dividido, se reformó en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. Así, el 13 de noviembre de 1874 se reformó el artículo 51 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos: “El Poder Legislativo de la Unión se deposita en un Congreso general que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

### *Las responsabilidades de los funcionarios*

El título IV, denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, se integraba con los artículos del 103 al 108.

El artículo 103 disponía que

Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden comun.

<sup>66</sup> Felipe Ramírez, *op. cit.*, p. 686.

Asimismo, en el artículo 107 se estableció que “La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después”.

Raúl F. Cárdenas explica que los delitos comunes se tipificaron con posterioridad en el código de 1872, y en 1870 se enumeraron los mal llamados delitos oficiales, por los que debían responder los altos funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 103 de la Constitución.<sup>67</sup>

Los delitos comunes a los que se refiere la Constitución estaban tipificados en la Ley para Castigar los Delitos contra la Nación, en la Ley de Ladrones, Homicidas y Vagos, y después en el Código Penal. En los estados de la República los delitos se tipificaron en los códigos que se fueron dictando con posterioridad en cada uno de ellos.

Los artículos 104, 105 y 106 establecieron que:

Artículo 104. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado, en caso negativo no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmado, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y serpa puesto á disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar, á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Artículo 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Artículo 108. En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público (*sic*).<sup>68</sup>

Por otro lado, cabe destacar que el presidente Benito Juárez expidió, el 25 de julio de 1860, un decreto, que establecía:

Artículo 1o. Sin perjuicio de las penas establecidas en el decreto de 3 de noviembre de 1858, contra los individuos que auxilién á los sustraídos de la

<sup>67</sup> Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*, México, Porrúa, 1982, p. 24.

<sup>68</sup> Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *op. cit.*, pp. 471 y 472.



obediencia del Gobierno constitucional, serán juzgados como conspiradores todos los que directa e indirectamente cooperen á la exacción de cualquier préstamo ó contribución impuesta por los reaccionarios, que se titulan Gobierno de México.

Artículo 2o. La disposición del artículo anterior comprende muy especialmente á los empleados y agentes de la recaudación y á los particulares que rematen bienes embargados por deudas procedentes de dichos préstamos ó contribuciones.

Artículo 3o. Queda espedito el derecho de los dueños de bienes embargados para exigir civilmente su valor y el de los daños, perjuicios y menoscabos, que se le causen, ya del empleado que decretó la ejecución, ya de la persona que remató los bienes, y en defecto de éstos, de la persona que haya decretado su exacción ó de cualquiera manera haya autorizado la disposición que la imponga (*sic*).<sup>69</sup>

Raúl F. Cárdenas señala que la Constitución de 1857 fijaba de manera más clara que la Constitución de 1917 que los altos funcionarios de la Federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su cargo, por lo que, desafortunados, quedaban a disposición de los jueces competentes para que se les procesara.<sup>70</sup>

## IX. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 5 DE FEBRERO DE 1917, QUE REFORMA LA DE 1857

La situación económica, política y social del México de fines del siglo XIX y de la primera década del XX originó la Revolución mexicana.

El general Porfirio Díaz fue elegido presidente de México en 1876, pero —como se sabe— su régimen comprendió desde 1876 hasta 1911; es decir, más de treinta años, con un intervalo de cuatro años. Durante esa época, el Ejecutivo concentró todas las atribuciones de los diversos órganos, entre ellas las del Congreso, que quedó a su disposición; incluso él seleccionaba a los parlamentarios y legislaba abusando de las facultades extraordinarias para expedir leyes. Con lo anterior, Díaz tuvo el poder absoluto, situación que condujo a la Revolución mexicana.

El 19 de febrero de 1913 la Legislatura de Coahuila y el gobernador de ese estado, Venustiano Carranza, desconocieron al gobierno del general Huerta,

<sup>69</sup> *El Archivo Mexicano. Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos*, t. VI, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1861.

<sup>70</sup> Cárdenas, Raúl F., *op. cit.*, p. 24.

y el pueblo, indignado por los crímenes cometidos en las personas del presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez hubo de lanzarse de nuevo a la lucha. El *Plan de Guadalupe*, firmado en la hacienda de ese mismo nombre ubicada en Coahuila, el 27 de marzo de 1913, resumió los principales propósitos del nuevo movimiento armado.

El mencionado Plan desconoció a Huerta como Presidente de la República, a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, a los gobiernos de los estados que hubieran reconocido al gobierno despojador del legítimo y designó como “Primer Jefe del Ejército Constitucionalista” a Venustiano Carranza quien, al ocupar la Ciudad de México, se encargaría interinamente del Poder Ejecutivo, convocaría a elecciones generales y entregaría el poder “al ciudadano que hubiere sido electo”.<sup>71</sup>

La nueva Constitución fue discutida y aprobada por el Congreso Constituyente, convocado por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, mediante la publicación de dos decretos presidenciales. El primero, convocando a un Congreso Constituyente, que tendría por objeto reformar la Constitución de 1857, y el segundo, que fijaba la celebración de elección de diputados.

Respecto del Proyecto de Carranza, que reproducía buena parte del articulado de la Constitución de 1857 sin modificación alguna, no se hizo esperar el cuestionamiento de los constituyentes más radicales que componían la mayoría del Congreso. Muchos jóvenes revolucionarios que habían luchado en los momentos más difíciles y en los más hostiles campos de batalla querían transformar radicalmente la estructura económica y las instituciones jurídicas con una visión un poco futurista, que fue más adelantada y previsoras que la del mismo Jefe Constitucionalista encargado de la primera magistratura del país.

La Constitución mexicana de 1917 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; constaba de 136 artículos y 16 transitorios, y el nombre oficial con el que fue publicada es Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 1857.

El Congreso Constituyente inició sus labores el 20 de noviembre de 1916 en el Teatro Iturbide de Querétaro,<sup>72</sup> y los concluyó el 4 de febrero de 1917.

<sup>71</sup> Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3a. ed., México, UNAM, 2004, p. 85.

<sup>72</sup> Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1990, p. 109.

*Las responsabilidades de los funcionarios*

En lo que respecta a las responsabilidades de los funcionarios, este importante capítulo quedó regulado en los artículos 108 a 114, y por lo que toca a la regulación secundaria, fue en el Código Penal de 1929 donde se tipificaron los “delitos cometidos por funcionarios públicos”, capítulo comprendido dentro del título noveno del libro segundo.