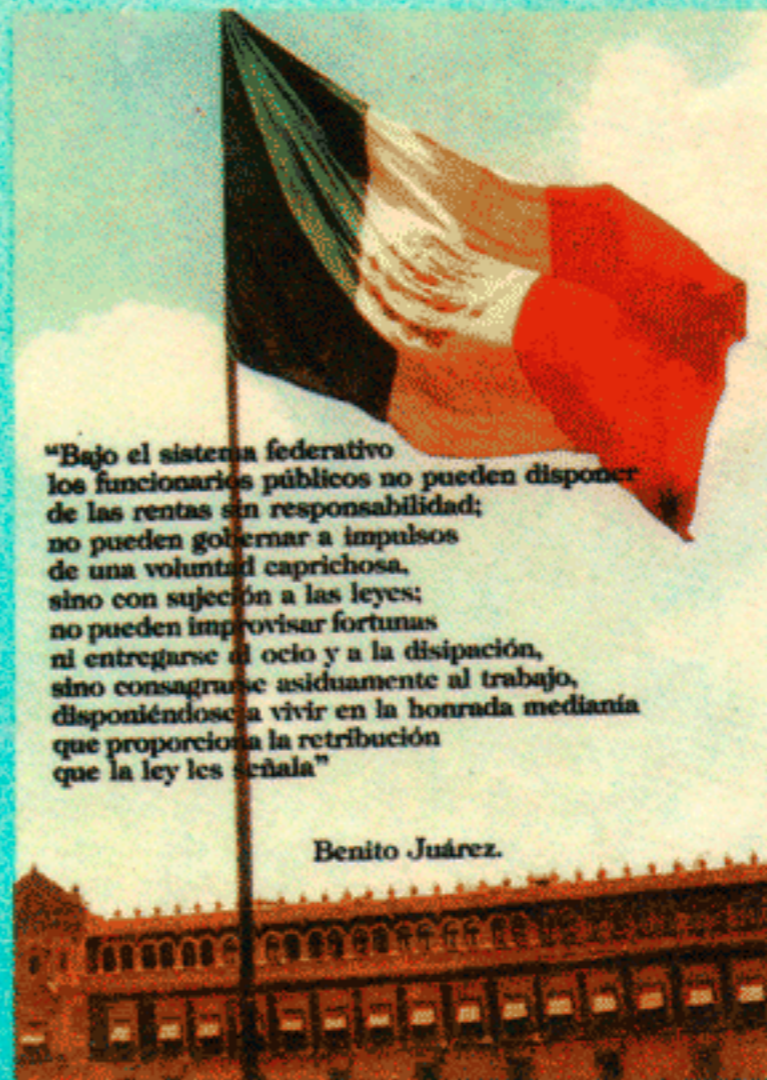


22

# Nuestra Constitución

Historia de la libertad  
y soberanía del pueblo  
**MEXICANO**



"Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala"

Benito Juárez.

**DE LAS RESPONSABILIDADES  
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
ARTÍCULOS 108 AL 114**

# 22

# Nuestra Constitución

Historia de la libertad  
y soberanía del pueblo  
MEXICANO



"Bajo el sistema federativo  
los funcionarios públicos no pueden disponer  
de las rentas sin responsabilidad;  
no pueden gobernar a impulsos  
de una voluntad caprichosa,  
sino con sujeción a las leyes;  
no pueden improvisar fortunas  
ni entregarse al ocio y a la disipación,  
sino consagrarse asiduamente al trabajo,  
disponiéndose a vivir en la honrada medianía  
que proporciona la retribución  
que la ley les señala"

Benito Juárez.

DE LAS RESPONSABILIDADES  
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
ARTÍCULOS 108 AL 114



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS  
DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



OBRA PUBLICADA CON MOTIVO DEL LXXX ANIVERSARIO  
DEL INICIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Esta publicación fue realizada por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

**Vocal Ejecutivo**

Dra. Guadalupe Rivera Marín

**Dirección de Difusión**

Lic. Jorge S. Gutiérrez Vázquez

**Dirección de Investigación y Documentación**

Mtro. Ángel González Morales

**CONSEJO TÉCNICO**

Gastón García Cantú, Mtra. Ma. del Refugio González, Dr. Álvaro Matute Aguirre, Dr. Santiago Portilla Gil de Partearroyo, Mtra. Berta Ulloa Ortiz y Dr. Fausto Zerón-Medina. Secretaria técnica: Mtra. Teresa Franco González Salas

**Coordinador General de la Obra**

Dr. Emilio O. Rabasa

**Asesoría**

Mtra. Ma. del Refugio González y Lic. Juan Ramírez Marín

**Investigadores**

Lic. Begoña C. Hernández y Lazo (coordinadora), Lic. Martha Ordaz Schroeder, Lic. Teresita del Niño Jesús Martínez Tufiño, Ricardo Rincón Huarota, Rafael Ruiz Hernández, Norma Flores Altamirano y Ma. Elizabeth Jaime Espinosa

**Cuidado de la edición**

Mariana Barrera Cordero y Alicia Martínez Bravo

**Diseño**

José Luis Tello Contreras

Fotografías interiores del Archivo General de la Nación

Derechos Reservados © 1991 por  
Instituto Nacional de Estudios Históricos  
de la Revolución Mexicana  
Louisiana 113, Col. Nápoles  
C.P. 03810  
Delegación Benito Juárez  
México, D.F.  
ISBN 968-805-558-1

CUADERNO No. 22

**DE LAS RESPONSABILIDADES  
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
ARTÍCULOS 108 al 114**

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN</b>	7
<b>INTRODUCCIÓN</b>	9
<b>MARCO HISTÓRICO</b>	11
Época Prehispánica	
Época Colonial	
Siglo XIX	
Siglo XX	
<b>MARCO JURÍDICO</b>	35
<b>ARTÍCULO 108. De las responsabilidades de los servidores públicos</b>	35
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
<b>ARTÍCULO 109. Del procedimiento para sancionar a los servidores públicos</b>	37
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
<b>ARTÍCULO 110. Juicio político en contra de diversos servidores públicos</b>	39
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
<b>ARTÍCULO 111. Principios rectores del juicio de procedencia o desafuero</b>	41
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	

	Pág.
<b>ARTÍCULO 112. De la excepción al principio del juicio de procedencia</b>	<b>46</b>
<b>Texto original de la Constitución de 1917</b>	
<b>Reformas o adiciones al artículo</b>	
<b>Texto vigente</b>	
<b>Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</b>	
<b>ARTÍCULO 113. De las responsabilidades administrativas de los servidores públicos</b>	<b>47</b>
<b>Texto original de la Constitución de 1917</b>	
<b>Reformas o adiciones al artículo</b>	
<b>Texto vigente</b>	
<b>Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</b>	
<b>ARTÍCULO 114. De la prescripción en juicios políticos</b>	<b>48</b>
<b>Texto original de la Constitución de 1917</b>	
<b>Reformas o adiciones al artículo</b>	
<b>Texto vigente</b>	
<b>Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</b>	
<b>Comentario jurídico</b>	<b>49</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>67</b>

## PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM) edita la presente colección de cuadernos sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de las celebraciones del Octogésimo Aniversario de la Revolución Mexicana.

La finalidad de esta obra es dar a conocer nuestra Ley Suprema vigente, en forma sencilla y general, a través de sus disposiciones, así como ofrecer el trasfondo histórico por el que ha transitado la actual Constitución desde su expedición.

Esta publicación alcanza un total de veinticinco cuadernos. En el primer número se proporciona una explicación genérica sobre las partes esenciales que integran nuestra Ley Fundamental y sus principales disposiciones. Los tres siguientes narran el proceso histórico que generó las Constituciones Federales de 1824, 1857 y 1917 que han regido a nuestro país.

Los cuadernos subsecuentes contienen un análisis jurídico y político de todos los artículos que conforman la Constitución actual, con breves notas sobre su origen y desarrollo histórico. Se señalan, también, modificaciones y adiciones que, en su caso, han tenido algunos preceptos, desde su expedición y vigencia hasta nuestros días.

Es de advertirse que cada cuaderno contiene una o varias disposiciones que no han sido agrupadas por materia, sino progresivamente, a fin de facilitar su publicación y hacer más accesible su consulta.

## INTRODUCCIÓN

El presente cuaderno aborda el estudio de los artículos 108 al 114 contenidos en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna. Dichos preceptos señalan las responsabilidades de los servidores públicos, delimitan sus funciones y previenen y sancionan sus conductas ilícitas.

El artículo 108 precisa el concepto de servidor público federal y dispone que las constituciones de cada estado de la república definan quiénes deben ser considerados como tales y cuáles serán sus responsabilidades. También señala que el presidente de la República sólo podrá ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. También establece que los altos funcionarios locales, es decir, diputados, gobernadores y magistrados, deberán responder por violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por el uso indebido de fondos y recursos federales.

Por su parte, el artículo 109 señala como obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, expedir leyes de responsabilidades para servidores públicos y las sanciones respectivas, asimismo, clasifica en tres tipos las responsabilidades que pueden cometer: políticas, penales y administrativas. Asimismo, se refiere al enriquecimiento ilícito de los funcionarios.

El artículo 110 sienta las bases del juicio político que procede contra los servidores por faltas y omisiones que perjudiquen los intereses públicos. Y el artículo 111 establece los principios y procedimientos del juicio de procedencia o desafuero. Algunos servidores públicos gozan de cierta inmunidad (fuero constitucional) que no significa impunidad, esto es,

que deben sujetarse a un procedimiento, previo y especial, antes de ser consignados ante las autoridades penales competentes.

Ahora bien, el artículo 112 prevé que esa inmunidad de la que gozan los funcionarios públicos, sólo sea efectiva mientras desempeñen los cargos que enumera el artículo anterior. Por eso, si cometen un delito cuando estuviesen separados de su encargo serán juzgados de la manera establecida por las autoridades penales competentes.

Si la falta a la responsabilidad del servidor público es de carácter administrativo, la Constitución en su artículo 113 estatuye tres sanciones aplicables, como son: la suspensión en el puesto, destitución e inhabilitación para desempeñar otros cargos, además de las sanciones económicas a que se hagan acreedores. Finalmente, el artículo 114 establece el procedimiento del juicio político contra un servidor público.

Para complementar el análisis de los preceptos mencionados, además de un marco histórico general, se ofrece al lector el marco jurídico de cada uno de ellos, lo que le permitirá un conocimiento integral del Título Cuarto de nuestra Constitución.

## MARCO HISTÓRICO

### Época Prehispánica

Durante el siglo XV la sociedad mexicana, con ayuda de sus aliados\*, se convirtió en la principal potencia militar del Valle de México, lo que le permitió iniciar campañas de conquista sobre otros pueblos e imponer así su dominio político y económico en una vasta región de Mesoamérica. El objeto fundamental de la expansión mexicana era imponer tributo a los señoríos subyugados consistente en productos agrícolas, artículos domésticos y de lujo, así como servicios personales.

La gran complejidad sociopolítica y económica alcanzada por el "Pueblo del Sol", se vio materializada en la existencia de una serie de instituciones políticas controladas por las autoridades del señorío tenochca. Para el eficaz funcionamiento de estos órganos institucionales se disponía de una amplia maquinaria burocrática compuesta por funcionarios al servicio del *huey tlatoani* o supremo dirigente del señorío. La administración central de México-Tenochtitlan fue encabezada por el soberano, quien, según el historiador Alfredo López Austin: "[era un] gobernante vitalicio con poder político, judicial, militar y religioso superior al de cualquier otro funcionario del *tlatocáyotl* (término náhuatl con el cual se denomina a un señorío)".

---

\* En el año de 1431 las tres ciudades-Estado más importantes del Valle de Anáhuac (Texcoco, México-Tenochtitlan y Tlacopan), suscribieron un pacto político militar orientado fundamentalmente a realizar campañas de conquista y al cobro de tributo a los pueblos sometidos.

El segundo funcionario en importancia dentro del señorío mexica fue el *cihuacóatl*, especie de viceemperador, quien desempeñaba un papel importante en materia hacendaria, jurídica y cultural. Este dignatario cumplía funciones de alta envergadura, tales como suplir al *huey tlatoani* en casos de ausencia o muerte, y representarlo en las grandes expediciones de conquista cuando el monarca no iba al frente de los ejércitos mexicas. Tanto el *huey tlatoani* como el *cihuacóatl* eran auxiliados por una serie de consejos de gobierno, integrados fundamentalmente por miembros de la clase noble o *pipiltin*, quienes realizaban una amplia gama de actividades en materia administrativa, judicial, militar y religiosa.

El cuerpo de gobierno más próximo al *huey tlatoani* era el consejo permanente formado por cuatro dignatarios con quienes el jefe mexica y el *cihuacóatl* acordaban asuntos de trascendental importancia. Los cuatro funcionarios de este consejo eran llamados *tlacatécatl*, *tlacochcácatl*, *ezhuahuácatl* y *tlillancalqui* y gozaban de facultades electorales, administrativas, hacendarias y militares.

Otro consejo al servicio del monarca era el de justicia, conformado por un gran número de jueces y funcionarios que desempeñaban distintas actividades judiciales. Entre los jueces o *tetecuhtin* más importantes destacan el *cuahnochtli*, el *tlacatécatl* y el *tlailotlac*, entre otros.

Al frente del consejo de hacienda estuvo el *huey calpixqui*, gran recaudador de tributos, quien tuvo bajo sus órdenes a una serie de *calpixques* menores asignados en diversos pueblos sometidos por los mexicas. Si el tributo entregado consistía en productos agrícolas el *huey calpixqui* los entregaba al *petlacácatl*, importante funcionario fiscal. Si el impuesto cobrado eran macanas, rodela o armas en general, el gran recaudador los orientaba al *tlacochcácatl*, uno de los más altos militares del señorío.

El consejo de guerra era parte integrante de la administración central mexica y al frente de él se hallaban dos altos guerreros: el *tlacatécatl* y el *tlacochcácatl*. Es interesante hacer notar que uno de los principales requisitos para alcanzar el título de *huey tlatoani* era haber ocupado el puesto de máximo general del ejército.

La organización religiosa ocupaba un lugar fundamental dentro de la compleja red institucional prehispánica. El culto ceremonial y la educación eran sus principales funciones y estaban en manos de dos sumos sacerdotes: el *Quetzalcóatl Tótec tlamacazqui* y el *Quetzalcóatl Tláloc tlamacazqui*. Otros funcionarios al servicio del *huey tlatoani*, que también formaron parte de la administración central, fueron los *tecuhtli*, suprema autoridad de los pueblos adscritos al señorío tenochca.

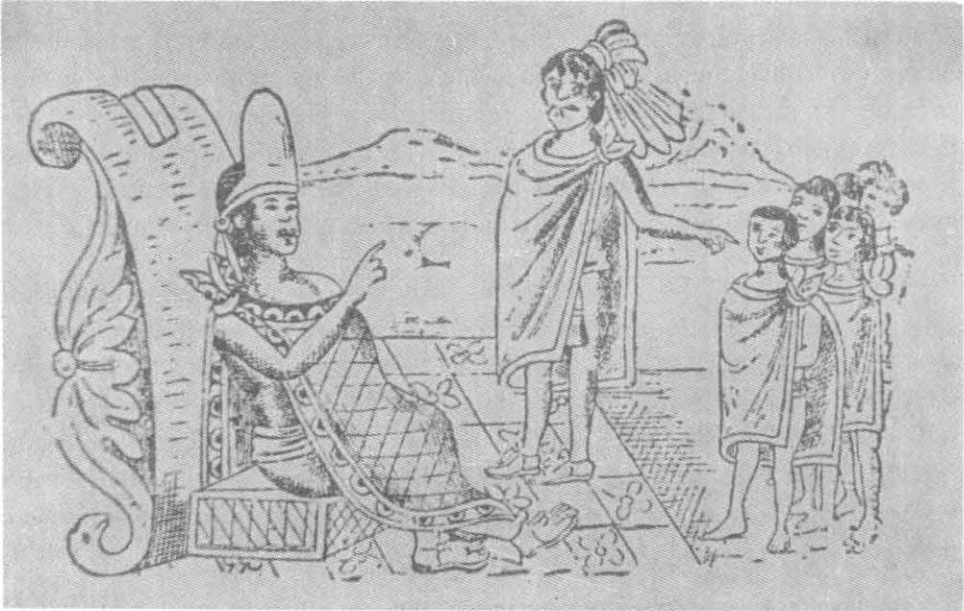
Por otra parte, los comerciantes profesionales o *pochteca* cumplían una importante misión dentro del mecanismo gubernamental, pues, aunque no eran miembros de la clase dirigente, prestaban servicios de espionaje para preparar campañas de conquista de los ejércitos mexicas. Algunas veces los *pochteca* llegaban a desempeñar funciones concejiles al interior de la capa superior del gobierno. Igualmente, su actividad estaba encaminada a satisfacer la necesidad de objetos suntuarios de la nobleza mexicana.

Para el cabal cumplimiento de las diversas tareas de gobierno, los dirigentes mexicas exigían a la amplia gama de funcionarios a su servicio honestidad y responsabilidad absolutas en el desempeño de su labor. Ni los más altos dignatarios quedaban exentos de tales obligaciones jurídicas y morales.

La legislación tenochca tipificó los diversos delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos, a fin de evitar abusos de poder y un mal ejercicio de su encargo. A cada delito le correspondía un castigo, según la gravedad del mismo y la jerarquía del funcionario que lo cometiera. Así, si un embajador al servicio del *huey tlatoani* no cumplía su misión, era degollado. Al *calpixque* o recaudador que se excedía en el cobro del tributo se le trasquilaba y se le destituía del cargo. Cuando el delito era grave, el castigo consistía en la aplicación de la pena capital.

El peculado o hurto al tesoro real por parte de un funcionario fiscal menor implicaba el castigo de trasquilamiento o destitución de su empleo; pero si era cometido por un administrador real se le condenaba a muerte y se le confiscaban la totalidad de sus bienes.

Los jueces y magistrados que aceptaban obsequios para desviar la aplicación de la ley eran castigados, en casos de poca importancia, con



*El pueblo mexica contaba, en general, con servidores públicos honrados y responsables, como lo requería la gran Tenochtitlan*

la destitución y el trasquilamiento, y con la muerte por desolladura en asuntos de suma gravedad. En estado de guerra los militares que incurrían en los delitos de desertión, indisciplina, insubordinación, cobardía, robo de cautivos o de botín de guerra, eran castigados con la decapitación. Por su parte, los sacerdotes que rompían el voto de castidad eran sentenciados a la pena de muerte o al destierro. El estupro cometido con una sacerdotiza o con una joven de familia noble era castigado con el empalamiento de ambos culpables; posteriormente sus cuerpos eran cremados y sus cenizas esparcidas al viento.

La rigidez de los castigos impuestos a los distintos funcionarios era consecuencia de la gran necesidad del pueblo mexica de contar con servidores públicos sabios, honrados, responsables y eficientes en el ejercicio de las principales actividades de la gran Tenochtitlan.

### **Época Colonial**

Durante el periodo del México colonial (1519 a 1821) existieron diversos cargos para autoridades y funcionarios novohispanos, desde el virrey que

era el representante del monarca español, hasta oidores, consejeros, gobernadores, intendentes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios, regidores, fiscales, protectores de indios, alcaldes del crimen, oficiales de la Real Hacienda, alférez, alguaciles, escribanos, intérpretes y personal naval y militar.

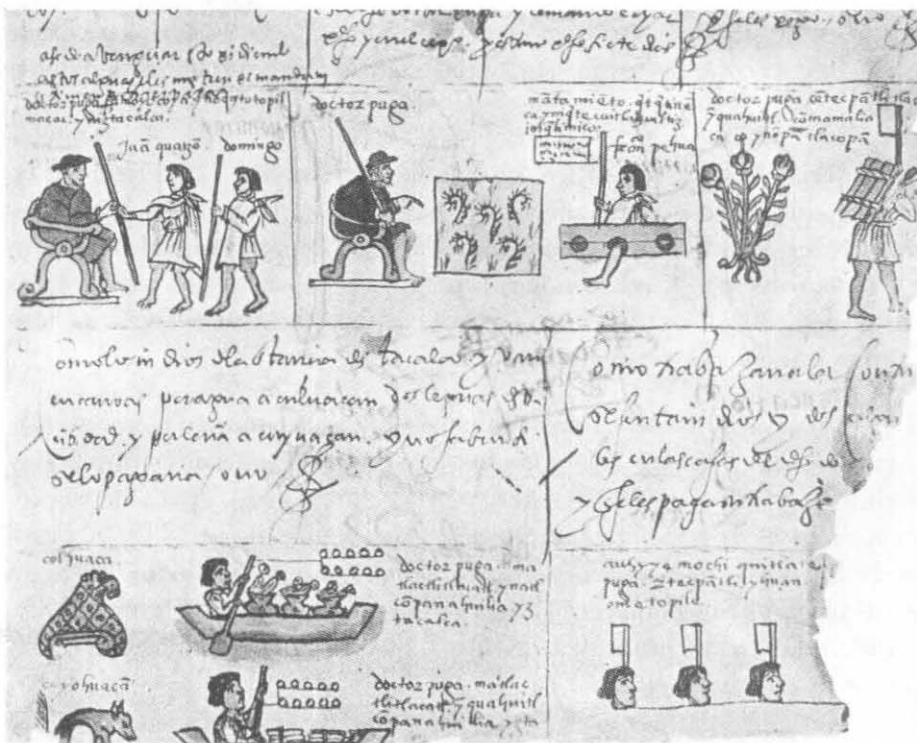
Todo cargo que implicara autoridad pública debía cumplir una serie de leyes e instrucciones dictadas desde la metrópoli. A causa de la lejanía, la Corona estimó conveniente establecer algún tipo de control sobre los funcionarios coloniales para vigilar su actuación y, en su caso, castigar a todo aquel que no cumpliera con sus responsabilidades y obligaciones. Entre las sanciones más comunes estuvieron las amonestaciones, represiones en público, multas, suspensión de empleo o sueldo, u obligación de devolver a las cajas reales las cantidades obtenidas indebidamente.

Para lograr tales fines, los monarcas españoles instauraron en la Nueva España dos sistemas con los que pretendieron controlar la corrupción, obtener una administración pública ejercida con honradez, beneficiar a la Corona y a la comunidad, proteger derechos de los particulares y evitar los abusos de los funcionarios. Estos sistemas fueron las visitas y los juicios de residencia.

Las visitas eran inspecciones a la acción de gobernantes, funcionarios u organismos coloniales relacionados con la administración pública, y comenzaron a aplicarse en Hispanoamérica desde 1449, época de los reyes católicos (1474-1517), cuando se designó juez pesquisidor a Francisco de Bobadilla para que investigara el gobierno de Cristóbal Colón en Santo Domingo. Sin embargo, fue en el reinado de Felipe II (1556-1598), en 1588, cuando se promulgaron leyes que fijaron el carácter permanente de esta institución.

La visita podía ser ordenada en cuanto existiera alguna sospecha o denuncia de mala administración. La realizaba un juez visitador. Si el inspeccionado era una autoridad nombrada por la Corona, el juez era seleccionado por el Consejo de Indias en consulta con el rey; para funcionarios nombrados en la Nueva España el visitador era designado por el virrey en consulta con la Audiencia. Una vez nombrado, el visitador viajaba al territorio designado, donde se le recibía con gran solemnidad.

Como primer paso se emitía una publicación y se enviaban copias del edicto a todas las ciudades, pueblos y villas cercanos. En ella se convocaba a todo aquel que se sintiera agraviado, a hacer denuncias dentro de un periodo determinado. Según el procedimiento, se recogían testimonios y se realizaban interrogatorios que eran secretos para el funcionario en investigación, de modo que no pudieran surgir amenazas o "arreglos" que ocultaran o distorsionaran las evidencias. El visitador debía revisar toda la documentación pertinente del caso; si se encontraban delitos graves contra el bienestar público, los funcionarios podían quedar suspendidos de su puesto, e incluso ser exiliados de la provincia de su jurisdicción o enviados a España.



Detalle de una lámina del Códice Osuna acerca de la actuación del doctor Puga, oidor de la Audiencia reconocido por su trato cruel hacia los naturales

Los informes del juicio, en casos de gravedad, eran enviados al Consejo de Indias; los delitos menores eran remitidos al virrey o a otros funcionarios de justicia. El Consejo de Indias o el virrey eran quienes dictaban la sentencia, la cual debía llevar la aprobación real.

Existieron varios tipos de visitas:

- La ordinaria se verificaba periódicamente a las audiencias, virreyes y gobernadores, con su correspondiente provincia; y a los corregidores y alcaldes mayores con sus respectivas poblaciones y límites municipales.
- La extraordinaria debía ser ordenada por el monarca o el virrey cuando se presentaban circunstancias imprevistas.
- La específica se aplicaba a un solo funcionario o provincia después de que se habían recibido quejas o acusaciones.
- Las generales se hacían a todo un virreinato o capitanía general.

Las visitas fueron un instrumento de control del poder con que contó la Corona española durante los tres siglos de su dominación en América. El otro método de control fue el juicio de residencia. Consistía en un enjuiciamiento al que era sometida toda autoridad colonial, desde el virrey hasta los alcaldes ordinarios\* cuando se retiraban de la vida pública o cambiaban de funciones. A aquellas personas con cargos vitalicios se les sometía a juicio de residencia cada cinco años. Ninguna autoridad podía ser promovida a otro cargo sin haberse presentado a este juicio, donde el tribunal le entregaría una certificación del Consejo de Indias o de la Audiencia, en la que se le absolvía o se declaraba no haber hallado cargos en su contra. Los jueces de residencia para funcionarios nombrados por la Corona (virreyes, oidores, etc.) eran designados por el Consejo de Indias a partir de una lista hecha por el virrey. Generalmente fueron abogados o miembros de la Audiencia. Para funcionarios nombrados en las colonias, el virrey, en consejo con la Audiencia, seleccionaba al juez. Éste debía viajar a la provincia indicada y emitir una proclama señalando los días y lugar en que se instalaría el tribunal de residencia, invitando a toda la comunidad a presentar quejas, acusaciones o evidencias contra el enjuiciado, y procedía a interrogar a los testigos. El juez

---

\* A partir de 1799 se excluyeron en este tipo de juicios a alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, alguaciles y otros funcionarios concejiles por estar sometidos a otras autoridades coloniales superiores.

debía reunir pruebas e informarse de la conducta de los funcionarios, y una vez escuchada la defensa elaboraba su informe, pronunciaba la sentencia y la remitía al Consejo de Indias o a la Audiencia.

El Consejo de Indias revisaba los juicios de los funcionarios designados por la Corona, y la Audiencia el resto. Toda decisión necesitaba la aprobación real. Las penas más comunes eran la confiscación de bienes, la multa y la prisión.

En 1667 se estableció que el juicio de residencia a un virrey debía completarse en seis meses, y el de presidentes, oidores, corregidores y otros funcionarios menores en sesenta días. Había juicios secretos en los que se investigaba si el funcionario en cuestión cumplía correctamente con las obligaciones de su cargo y si seguía las instrucciones que la Corona dictaba. Asimismo, había juicios públicos en los que cualquier persona que se sintiera agraviada por el funcionario en cuestión podía hacer acusaciones y solicitar su castigo.

Durante los tres siglos de dominio español sobre los territorios novohispanos hubo muchos juicios de residencia. Destaca, en primer lugar, el juicio a Hernán Cortés; cuando éste salió a la expedición de Las Hibueras en 1524, sus enemigos se dedicaron a formular graves acusaciones en su contra, tales como sus extralimitaciones en el poder, excesos y la excesiva adquisición de bienes. Esto motivó enfrentamientos entre partidarios y enemigos de Cortés, por lo cual el monarca Carlos I de España (V de Alemania) decidió enviar a Luis Ponce de León como juez de residencia, para que, en julio de 1526, enjuiciara a Cortés y a sus alcaldes mayores y oficiales. Ese mismo mes se publicó el pregón para entablar juicio al conquistador:

Sepan todos los vecinos y moradores y estantes y habitantes de esta Nueva España, como el Sr. Licenciado Luis Ponce de León, Juez de residencia en esta Nueva España y sus provincias, por su Majestad, ha de tomar residencia por mandato de su Majestad a D. Hernando Cortés, Capitán General y Gobernador que ha sido en esta Nueva España, y a sus alcaldes mayores y lugartenientes y alguaciles mayores y menores y capitanes y

otros cualesquiera oficiales de Justicia y capitanes que ha tenido en esta Nueva España desde que a ella pasó hasta ahora; y así mismo Alonso de Estrada, Tesorero de su Majestad, y a Rodrigo de Albornoz, Contador de su Majestad; y a Pedro Alminde Chirino, veedor y a Gónzalo de Salazar, Factor de su Majestad y a sus lugartenientes, y a se hacer pesquiza e inquisición e inquirir para saber cómo y de qué manera cada uno de ellos han usado y ejercido sus oficios, la cual dicha residencia le ha de tomar por tiempo y espacio de noventa días primeros siguientes. . . ; por ende todas las personas que de los dichos o de cualquiera de ellos han sido o son agraviados o estuvieron quejosos en cualquier manera parezcan ante el dicho Licenciado Señor Luis Ponce de León, dentro del dicho término de los dichos noventa días, e oírles y guardarles. . .

Después de un prolongado juicio a Cortés se le confiscaron sus propiedades, parte de las cuales le fueron devueltas posteriormente. Otros de los casos más sonados de virreyes enjuiciados fueron los de Álvaro Manrique de Zúñiga (1590), Diego López Pacheco (1642), Joaquín de Monserrat (1760), Juan Vicente de Güemes Pacheco (1794) y Miguel de la Grúa Talamanca (1790).

El juicio de residencia fue utilizado por la Corona con el fin de evitar la corrupción y lograr una mayor honradez en la administración del gobierno y justicia; sin embargo, no siempre fue efectivo, ya que altos funcionarios con conexiones sociales y familiares poderosas en la corte quedaban dispensados. El viajero y científico alemán Alexander von Humboldt escribió al respecto: "Si un virrey es rico, listo y tiene el apoyo de un asesor valiente en América y de amigos poderosos en Madrid, puede gobernar arbitrariamente sin temor a una residencia".

Otra limitante de este juicio era la falta de confiabilidad de muchos testigos, ya que en ocasiones actuaban con malicia, envidia o ambición.

En 1812 se formuló una nueva Constitución de Cádiz, la cual rigió a la metrópoli y a sus colonias por un corto periodo. En ella fue reglamentado el juicio de residencia bajo el nombre de juicio de responsabilidad.



*En 1524 Hernán Cortés fue objeto de acusaciones por parte de sus enemigos, por lo que fue enjuiciado, confiscándosele todos sus bienes*

## **Siglo XIX**

La independencia de México se concretó en 1821, cuando Agustín de Iturbide entró a la ciudad de México con el Ejército Trigarante. De inmediato se procedió a establecer una Junta Provisional Gubernativa que se ocuparía de legislar y organizar el Primer Congreso Constituyente, mismo que se instaló el 24 de febrero de 1822.

El 21 de mayo del mismo año Iturbide fue nombrado emperador; éste disolvió el Congreso e instauró en su lugar una Junta Nacional Constituyente. A ella correspondió aprobar el Reglamento Político Provisional del Imperio que en su texto incluyó algunas disposiciones referentes a

los funcionarios. Estableció que la “persona del Emperador” era sagrada e inviolable y que sólo sus ministros serían responsables de los actos del gobierno, y encomendaba al Supremo Tribunal de Justicia la tarea de juzgar a los funcionarios que incurrieran en algún delito.

Los desacuerdos de importantes sectores de la sociedad con el Imperio pronto se manifestaron. Antonio López de Santa Anna proclamó, a principios de 1823, el Plan de Casa Mata que exigía principalmente la reunión de un nuevo Congreso Constituyente. Iturbide se vio obligado a reinstalar la Asamblea, después de lo cual abdicó.

El Congreso se reunió nuevamente y después de algunos contratiempos comenzó a sesionar el 5 de noviembre de 1823. Los trabajos de esta Asamblea duraron aproximadamente un año. El 3 de octubre de 1824 fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Carta designó a la Cámara de Diputados y Senadores como gran jurado en las acusaciones hechas al presidente de la Federación por delitos de traición contra la independencia nacional, por cohecho, soborno y por impedir o entorpecer las elecciones y las funciones de las Cámaras (art. 38); señaló que el presidente sólo podría ser acusado por los delitos establecidos en el artículo 38 (art. 107) y que las acusaciones hechas al vicepresidente serían atendidas por la Cámara de Diputados (art. 109); fijó la responsabilidad de los secretarios de Despacho\* (art. 119); estableció las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia (art. 137), y elaboró un procedimiento de elección de 24 individuos para juzgar a los magistrados de dicha corte (art. 139).

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835, cuando por desacuerdos entre liberales y conservadores, se decidió crear una nueva Constitución de carácter centralista. Este giro implicó que los conservadores tomaran el mando del país y pusieran fin al sistema federal. Las Siete Leyes, como se le conoce a esta Carta, también delimitó las responsabilidades de los funcionarios. Cabe recordar que esta Constitución, además de los tres poderes federales, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, creó el Supremo Poder Conservador, órgano que tenía como objetivo frenar los posibles abusos de los tres poderes federales. Así, el artículo

---

\* Ahora más conocidos como secretarios de Estado.

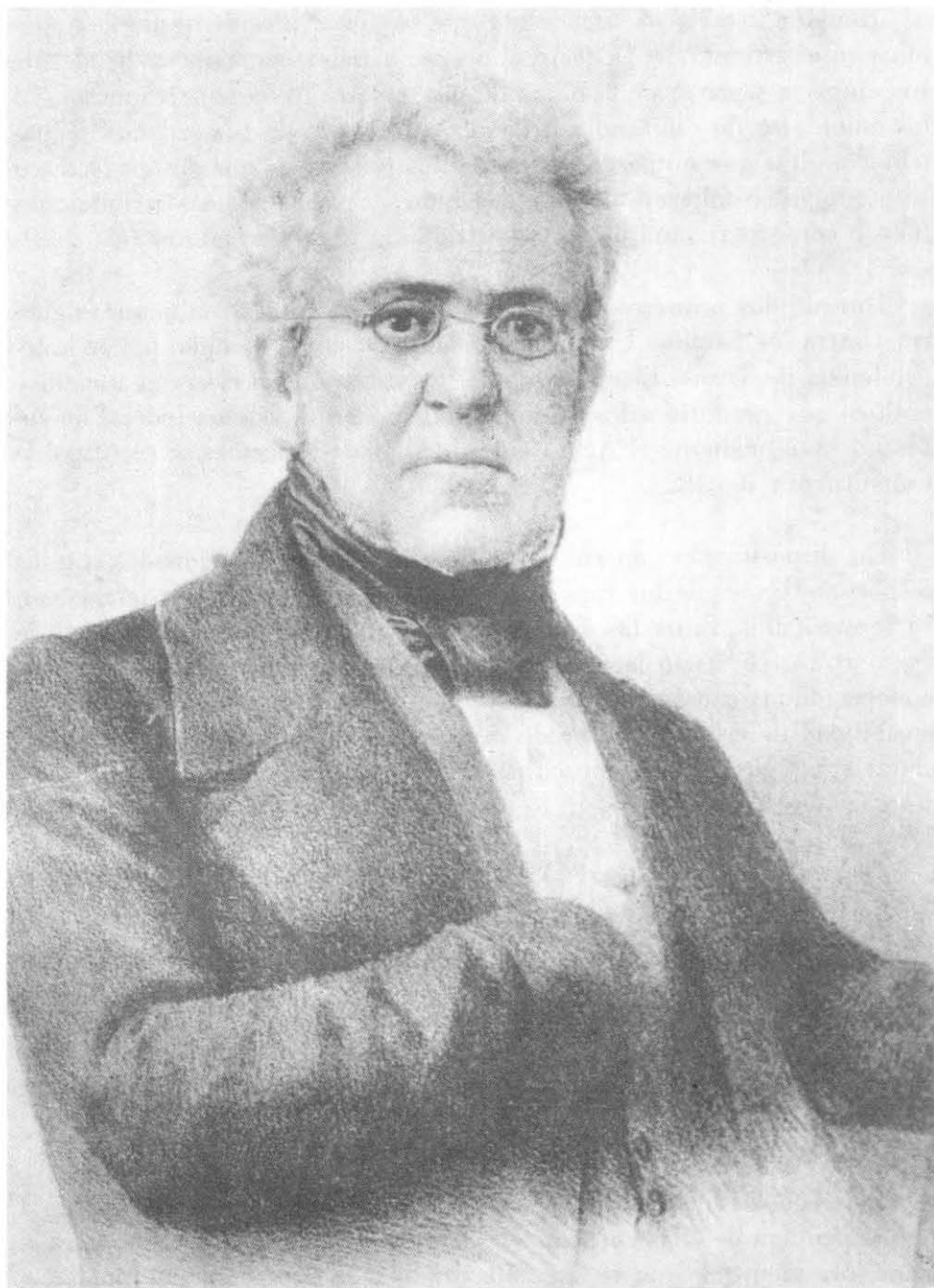
17 estableció que el Supremo Poder Conservador no podría ser censurado o juzgado por sus opiniones; si algún miembro de ese poder era inculcado por algún delito, la acusación se haría frente al Congreso General; determinó las modalidades para poder hacer una acusación al presidente de la República (art. 47); señaló las prerrogativas de dicho funcionario (art. 15); determinó las responsabilidades de los Consejeros del gobierno (art. 26) y de los Ministros (art. 32); por último, enlistó los delitos que provocarían "acción popular" contra los magistrados y jueces que los cometieren (art. 36).

Las Siete Leyes no resolvieron los desacuerdos políticos sino que los empeoraron. México enfrentó la guerra contra Texas, intentando mantenerla como parte del territorio nacional, pero en 1836 el departamento logró independizarse; asimismo, en 1838, Francia, utilizando como pretexto el cobro de una deuda, intervino militarmente en México.

La expulsión de las tropas francesas, la costosa lucha en Texas y los conflictos internos, agravaron los problemas ya existentes. De esta manera en 1839, con Santa Anna en la presidencia, se contempló la posibilidad de reformar las Siete Leyes. Aun cuando dos proyectos fueron presentados, ninguno satisfizo las demandas de los grupos, así que el gobierno ordenó la disolución del Congreso y reunió una Junta de Notables para redactar una nueva Constitución.

El resultado de este Congreso consistió en la promulgación en 1843 de las Bases Orgánicas, estatuto también de corte centralista. Las disposiciones jurídicas que regularon la responsabilidad de los funcionarios del gobierno centralista de acuerdo a esta carta, fueron las siguientes:

A los diputados y senadores se les concedió el fuero de inmunidad con carácter absoluto (art. 73); se estableció un Gran Jurado el cual debía declarar si había o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubiesen cometido los secretarios de Despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y gobernadores de Departamento (arts. 76 y 77). El presidente de la República no quedaba exento de los procedimientos de responsabilidad, sin embargo, contaba con cierta inmunidad (arts. 78 y 90).



*Lucas Alamán, destacado ministro de Relaciones Exteriores en varios periodos presidenciales, desde 1823 hasta 1853, año en que falleció*

También estableció la facultad que se dio al presidente de la República en el artículo 87, es decir, el primer mandatario podía suspender de sus empleos y privar de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, “a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes”; “imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedecieren sus órdenes, o faltaren al respeto debido. . .”. Las mismas atribuciones fueron conferidas, aunque no tan estrictas, a los gobernadores (art. 142).

Durante los primeros meses de 1847 México enfrentó una nueva guerra contra los Estados Unidos propiciada, en cierta medida, por la independencia de Texas. El nuevo conflicto provocó otra crisis financiera y política que permitió a los liberales reinstalar un sistema federal de gobierno. Así, mediante el Acta Constitutiva y de Reformas se restituyó la Constitución de 1824.

Las disposiciones contenidas en el Acta de 1847 relacionadas con las responsabilidades de los funcionarios públicos aparecían consignadas en varios artículos. Entre las novedades presentadas en dicho documento se encuentran: se erigió la Cámara de Diputados como Gran Jurado para conocer de las causas contra altos funcionarios y se otorgó al Senado la posibilidad de erigirse en Jurado de Sentencia, exclusivamente para declarar si el acusado era o no culpable; y se dejaba a la Suprema Corte la designación de la pena, según lo previniera la ley correspondiente (arts. 12 y 13).

En lo referente a la responsabilidad administrativa se expidieron algunos decretos con el fin de eliminar comportamientos deshonestos que tuvieran los empleados de gobierno, como el decreto del 5 de octubre de 1852 sobre la percepción salarial de los empleados; el del 28 de junio de 1853, sobre la Ley Penal para los empleados de hacienda, y el del 27 de diciembre de 1853, referente a la Ley para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces.

Cabe señalar que las dos últimas leyes fueron muy severas, debido a que la primera de ellas contemplaba la pena de muerte y presidio para el infractor, mientras que la segunda imponía la privación del empleo e inhabilitación perpetua para obtener otro en la administración de justicia.

La inestabilidad económica y las luchas políticas continuaron en México, y en 1853 Santa Anna asumió una vez más el gobierno. Pronto su régimen se convirtió en una dictadura, que ocasionó un fuerte descontento popular.

El desorden político, económico y social, impulsó una lucha contra el gobierno que desembocó en la elaboración del Plan de Ayutla. Este documento exigía, entre otras cosas, la destitución de Santa Anna como presidente y la reunión de una Asamblea que creara una nueva Constitución. Después del triunfo de la llamada revolución de Ayutla, el 5 de febrero de 1857, y de largos trabajos en el Congreso se promulgó la Constitución de 1857.

En materia de responsabilidades de los funcionarios públicos esta Carta recogió, depuró y perfeccionó la experiencia legislativa de los constituyentes anteriores y la consignó en el Título Cuarto. En éste se detallaron con mayor claridad las responsabilidades y las sanciones aplicables a los diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte y los secretarios de Despacho, estableciendo asimismo una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su cargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones, durante el ejercicio de su empleo, extendiendo dicha responsabilidad hasta un año después de haber terminado sus funciones. También se respetó la institución del Gran Jurado, creando procedimientos distintos si el delito era común u oficial (arts. 103, 104, 105 y 107). Además la Constitución de 1857 pugnó por un control más enérgico de los funcionarios estatales y reguló con firmeza el fuero de inmunidad de carácter absoluto a favor de los diputados; únicos integrantes del Congreso, ya que se optó por el sistema unicameral.

Al presidente de la República se le concedió el fuero de inmunidad de carácter relativo, ya que durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; los gobernadores de los estados podían ser acusados por infracción a la Constitución y a las leyes federales (art. 103).

Por otra parte también se expidieron algunos decretos y circulares en materia de responsabilidad administrativa, como el decreto del 11 de

septiembre de 1857, el cual prohibía a los funcionarios públicos tener dos cargos o empleos. La Ley Suprema de 1857 promovió muchos cambios que de alguna forma afectaron al clero y a los militares. En consecuencia, muy pronto se dieron brotes de insurrección que culminaron en una guerra civil llamada Guerra de Tres Años o de Reforma.

Durante esta lucha, iniciada en diciembre de 1857, México tuvo dos gobiernos: el de Benito Juárez, quien defendía la legalidad de la Constitución recién promulgada, y el de los conservadores dirigidos primero por Félix Zuloaga y después por Miguel Miramón, quienes la desconocían. En 1861 las fuerzas juaristas vencieron y la Constitución de 1857 fue reinstaurada en todo el país.

Sin embargo, el régimen de Juárez se vio nuevamente en peligro cuando los conservadores, en acuerdo con Napoleón III, rey de Francia, decidieron implantar una monarquía en México ofreciendo el poder al príncipe austriaco Maximiliano de Habsburgo quien lo asumió en 1864, y sustentó su gobierno en el Estatuto Provisional del Imperio. Este documento sólo dedicó el artículo 12 para reglamentar las obligaciones de los funcionarios del Imperio, a saber: "los Ministros son responsables, ante la ley y en la forma que ella lo determine, por sus delitos comunes y oficiales".

Para 1867 las fuerzas juaristas consiguieron derrotar al gobierno imperial. Maximiliano fue fusilado y Juárez estuvo una vez más al frente del Ejecutivo, respaldado por la Carta Magna de 1857. El 3 de noviembre de 1870 el presidente promulgó la primera ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la Federación.\*

A la muerte de Juárez, ocurrida en 1872, Sebastián Lerdo de Tejada subió a la presidencia; primero de manera provisional ya que desempeñaba el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia, y posteriormente como presidente electo.

Durante el régimen de Lerdo de Tejada (1872-1876) se reinstaló el sistema bicameral; la Cámara de Senadores volvió a formar parte del

---

\* Esta ley constituyó la base jurídica de nuestro moderno sistema de responsabilidades de los servidores públicos.



*El gabinete de Benito Juárez estuvo integrado por notables liberales*

Congreso por lo que se incorporó la legislación respectiva sobre las responsabilidades de los senadores (arts. 103, 104, 105). Para el siguiente periodo presidencial Lerdo de Tejada intentó reelegirse pero tuvo una gran oposición. Por un lado el presidente de la Suprema Corte José Ma. Iglesias desconoció su gobierno y se declaró presidente interino, y por otro, Porfirio Díaz proclamó el Plan de Tuxtepec cuyo lema principal era la "No Reelección". El movimiento que secundó dicho Plan llevó a Díaz a la presidencia; éste gobernó de 1876 a 1880, y tras el periodo de Manuel González (1880-1884) Díaz volvió a ejercer el poder Ejecutivo, mismo que abandonó hasta 1911.

El cambio constitucional en relación al tema durante estos 35 años consistió en el restablecimiento, en 1904, de la vicepresidencia y, en consecuencia, el señalamiento de las responsabilidades de éste en el artículo 103 de la Constitución.

## **Siglo xx**

Con la entrevista que concedió Porfirio Díaz al periodista norteamericano James Creelman en 1908, se abrió un nuevo camino en la política mexicana. Díaz manifestó que se retiraría de la presidencia y que permitiría la incorporación de grupos opositores en las siguientes contiendas electorales. Esta situación fue aprovechada por diversos partidos y clubes. Así, durante 1909, tanto el ala oficial como los grupos independientes daban a conocer a sus candidatos para las elecciones de 1910.

Díaz era postulado por el Partido Reeleccionista y por el Partido Democrático, mientras que Francisco I. Madero era apoyado por grupos antirreeleccionistas. Durante el periodo de las campañas electorales el gobierno se encargó de desprestigiar y reprimir el movimiento maderista y al aproximarse las elecciones el candidato independiente fue aprehendido en Monterrey, acusado de agredir verbalmente al presidente Díaz; de ahí fue trasladado a la cárcel de San Luis Potosí.

Preso Madero, se realizaron las elecciones en los meses de junio y julio de 1910, de manera fraudulenta Díaz fue designado presidente por séptima ocasión, y Ramón Corral como vicepresidente. Madero escapó de

la prisión y en Estados Unidos terminó la redacción del Plan de San Luis Potosí, fechado el 5 de octubre de 1910. Los puntos fundamentales de este documento se referían al rechazo a las elecciones efectuadas y a la convocatoria a tomar las armas el 20 de noviembre del mismo año. En relación a la responsabilidad de funcionarios el artículo 3º del plan señaló:

. . .Igualmente se exceptúan las leyes, fallos de tribunales y decretos que hayan sancionado las cuentas y manejos de fondos de todos los funcionarios de la administración porfirista en todos los ramos; pues tan pronto como la revolución triunfe, se iniciará la formación de comisiones de investigación para dictaminar acerca de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los funcionarios de la Federación de los Estados y de los Municipios.

Para 1911 las fuerzas maderistas ya controlaban militarmente el norte, el centro y el sur de la república mexicana. La toma de Ciudad Juárez, Chih., por los revolucionarios, fue fundamental para el movimiento en virtud de que a partir de su derrota el gobierno porfirista tuvo que firmar los Tratados de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, en los que se pactaba el cese a las hostilidades. Tanto Díaz como Corral renunciaron a sus cargos y por disposición legal el secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, asumió el poder provisionalmente, en tanto se realizaban nuevas elecciones.

El 6 de noviembre de 1911 Madero inició su periodo presidencial. Durante su mandato trató de reorganizar el gobierno permitiendo la entrada a grupos de diversas ideologías y combatió levantamientos zapatistas, oroquistas, felicistas y reyistas. Sin embargo, no pudo realizar la mayoría de sus objetivos ya que en febrero de 1913 fue víctima de un cuartelazo, comandado por los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz y detrás del cual se encontraba el general Victoriano Huerta. Este último logró el apoyo del embajador de los Estados Unidos Henry Lane Wilson y exigió a Madero y a José María Pino Suárez (vicepresidente) la renuncia a sus cargos. Posteriormente ordenó su asesinato y utilizando falazmente el sistema de sucesión presidencial entonces existente, llegó a presidente de la República.

Ante estos sucesos Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, lanzó el 26 de marzo de 1913 el Plan de Guadalupe, a través del cual desconocía al gobierno de Huerta y asumía la jefatura del Ejército Constitucionalista.

El gobierno huertista se vio presionado por las fuerzas constitucionalistas, sobre todo por las campañas militares de Álvaro Obregón y Francisco Villa, por lo que Huerta renunció a la presidencia en julio de 1914. En el transcurso de las batallas contra Huerta, Carranza y Villa tuvieron enfrentamientos debido a diferencias en sus criterios para dirigir las campañas de guerra, lo que provocó su rompimiento.

Para agosto de 1914 Carranza se instaló en la ciudad de México, y en el mes de octubre convocó a una Convención cuyo fin sería estructurar el nuevo gobierno. Sin embargo, sólo fueron llamadas las fuerzas carrancistas. Éstas decidieron trasladar la Convención a la ciudad de Aguascalientes para contar con la participación de villistas y zapatistas. En la convención se exigió la renuncia de Villa y de Carranza a sus cargos y se nombró a Eulalio Gutiérrez presidente provisional y a Villa jefe del ejército. Carranza se negó a reconocer las disposiciones de la Convención y se trasladó a Veracruz donde estableció su gobierno. Desde ahí combatió a las fuerzas convencionistas, y para poder legitimar su poder, realizó una serie de reformas y leyes. El 12 de diciembre del mismo año efectuó adiciones al Plan de Guadalupe, de orden político económico y social; dentro de las leyes más importantes que promulgó se encuentra la de Municipio Libre, el 25 de diciembre de 1914, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y la del 29 de enero del mismo año sobre cuestiones laborales.

Por otra parte la Convención se enfrentó a conflictos internos que se vieron reflejados en los constantes cambios presidenciales que se sucedieron de 1914 a 1916. El 18 de abril de 1916 el gobierno de la Convención dio a conocer su Programa de Reformas Político-Sociales, el cual constaba de 38 artículos cuyos objetivos estaban dirigidos a satisfacer las necesidades agrarias, sociales, administrativas, laborales y políticas, que abarcaban del artículo 32 al 38; en el artículo 36 se hacía referencia a la responsabilidad de los funcionarios públicos:

Reorganizar sobre nuevas bases el Poder Judicial para obtener la independencia, aptitud y responsabilidad de sus funcionarios y hacer efectivas también las responsabilidades en que incurrirán los demás funcionarios públicos que falten al cumplimiento de sus labores.

Derrotadas las fuerzas convencionistas Carranza regresó a la capital. Ahí elaboró algunas reformas a la Constitución de 1857, considerando que ésta ya no se adaptaba a las necesidades de la nación. Asimismo, en septiembre de 1916 lanzó una convocatoria para la formación de un nuevo Congreso Constituyente. El 1º de diciembre del mismo año se celebró la primera sesión ordinaria en la que Venustiano Carranza dio a conocer su mensaje, proyecto de Constitución y en él hizo referencia, entre otros puntos, a las responsabilidades de los funcionarios de la Federación:

La división de las ramas del poder público obedece . . . a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere . . . Se proponen varias reformas de las que la principal es quitar a la Cámara de diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de Federación.

En enero de 1917 se dictaminaron los artículos 108 al 114 referentes a las responsabilidades de los funcionarios públicos. La mayoría de los artículos fueron aprobados y sólo el 108 y el 109 provocaron debates.

Los planteamientos sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos plasmados en la Carta Magna de 1917 sufrieron pocas modificaciones en relación a la Constitución de 1857, como el artículo 108 al que sólo se agregó como sujeto de responsabilidades al procurador general de la República, y se especificó que el presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos de orden común.

Es de señalarse que durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, en base al decreto publicado el 31 de diciembre de 1936 el Congreso de la Unión le concedió facultades extraordinarias para legislar en materia

penal, expidiendo la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados (L.R.F.E.F.D.T.F. A.F.E.) que se publicó el 21 de febrero de 1940, y que en 1982 el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión un conjunto de iniciativas para reformar los artículos 108 al 114 con el fin de garantizar la honestidad y rectitud en los servidores públicos. Durante esta última década se realizaron varios juicios a connotados servidores públicos.



*El licenciado Carlos Salinas de Gortari con miembros de su gabinete, durante una gira de trabajo por el Distrito Federal*

## MARCO JURÍDICO

### **ARTÍCULO 108. De las responsabilidades de los servidores públicos**

#### **Texto original de la Constitución de 1917**

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

#### **Reformas o adiciones al artículo**

La primera reforma apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982; en ella se enumeran aquellos que se consideran servidores públicos.

El tercer párrafo del texto original pasó a ser el párrafo segundo. En su actual párrafo tercero (antes segundo) señala responsabilidad a diver-

servidores públicos por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Se adicionó un cuarto párrafo que señala el deber de las constituciones locales de definir, en términos del párrafo primero de la Constitución, el carácter de servidores públicos en los estados y municipios.

Por otro lado la reforma incluyó el nombre de este Título, que pasó a ser "De las responsabilidades de los servidores públicos", en vez de "funcionarios públicos".

### **Texto vigente**

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.

## **ARTÍCULO 109. Del procedimiento para sancionar a los servidores públicos**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de una acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

### **Reformas o adiciones al artículo**

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de diciembre de 1982, se dieron las bases generales para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expidan leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

Se adicionaron las fracciones I (que establece la procedencia del juicio político a altos funcionarios); la fracción II (que establece responsabilidad penal por comisión de delitos de cualquier servidor público). Y la fracción III, como aparece en el texto vigente.

### **Texto vigente**

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de respon-

sabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

## **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

- Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931.
- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de agosto de 1931.
- Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.

### **ARTÍCULO 110. Juicio político en contra de diversos servidores públicos**

#### **Texto original de la Constitución de 1917**

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

#### **Reformas y adiciones al artículo**

Este artículo fue reformado en su totalidad y adicionado con cinco párrafos, mediante decreto del 27 de diciembre de 1982 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre del mismo año, enumerándose los servidores públicos de la Federación que pueden ser sujetos de juicio político.

En el segundo párrafo se hace una relación de los servidores públicos de los estados que pueden ser sujetos de juicio político, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales en los términos del citado párrafo.

Los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto se refieren a las sanciones, los órganos encargados y el procedimiento a seguir para el juicio político.

Por reforma efectuada al párrafo primero y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987, se incluyen como sujetos de juicio político a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal.

### **Texto vigente**

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

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

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.

## **ARTÍCULO 111. Principios rectores del juicio de procedencia o desafuero**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará

privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

### **Reformas o adiciones al artículo**

La primera reforma efectuada al artículo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928; por ella el párrafo segundo se agregó al primero; en el tercer párrafo se hace referencia al artículo 109; en el quinto párrafo se incluye “. . . y del Distrito y Territorios Federales”, así como la palabra “delitos” y la disyunción “o”.

Se adicionó un sexto párrafo que faculta al presidente de la República para pedir a la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de funcionarios judiciales del fuero federal y del fuero común. Si por mayoría absoluta de votos la citada Cámara, primero, y la de Senado-

res, después, declaran justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado de su puesto.

La segunda reforma de carácter gramatical a los párrafos quinto y sexto, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de septiembre de 1944.

La tercera reforma, por la que se suprimen de los párrafos quinto y sexto a los territorios federales, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 1974.

La cuarta reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982, y establece la inmunidad procesal para los servidores públicos, tales como ministros de la Suprema Corte, secretarios de Despacho y jefes de Departamento Administrativo, entre otros. Consiste en que para proceder penalmente en su contra, la Cámara de Diputados tendrá que declarar si ha lugar a proceder contra el inculpado.

Los párrafos segundo y tercero se refieren a las resoluciones de la Cámara, si ha lugar o no a proceder, y sobre los efectos de las citadas resoluciones.

El párrafo cuarto fijó que sólo es posible acusar al presidente de la República ante la Cámara de Senadores en términos del artículo 110.

En el párrafo quinto se establece la comunidad procesal por delitos federales a gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados. La declaración de procedencia será para efecto de que se comunique a las legislaturas locales y que éstas, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

El párrafo sexto se refiere a que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras son inatacables.

El séptimo párrafo previene que el efecto de la declaración de procedencia será separar al inculpado del encargo, y si del procedimiento penal se deriva una sentencia condenatoria respecto de un delito cometido

durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá la gracia del indulto.

El octavo párrafo señala que no se requiere la declaración de procedencia en demandas del orden civil entabladas contra cualquier servidor público.

Los dos últimos párrafos se refieren a las sanciones económicas aplicables a los servidores públicos que cometan delitos patrimoniales, que serán en proporción al lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita.

La última reforma al artículo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987 en los términos en que actualmente aparece el texto vigente.

### **Texto vigente**

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

- Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, pu-

blicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1934.

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.

## **ARTÍCULO 112. De la excepción al principio del juicio de procedencia**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

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

### **Reformas o adiciones al artículo**

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982, se señaló que no se requiere la declaración de procedencia cuando el servidor público esté separado del encargo y se adicionó un segundo párrafo, quedando como actualmente aparece en el texto vigente.

### **Texto vigente**

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.

## **ARTÍCULO 113. De las responsabilidades administrativas de los servidores públicos**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

### **Reformas o adiciones al artículo**

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982, se remite a una ley federal o local para señalar las obligaciones administrativas, las sanciones, el procedimiento y las autoridades que deberán aplicarlas.

### **Texto vigente**

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

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.

## **ARTÍCULO 114. De la prescripción en juicios políticos**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

### **Reformas o adiciones al artículo**

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982 fue modificado el texto de este artículo, quedando tal como aparece actualmente.

### **Texto vigente**

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1928.

- Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1934.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.

### Comentario jurídico

#### EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN

José Luis Soberanes Fernández\*

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución, fundamentalmente el título cuarto (artículos 108 al 114), así como los demás artículos relacionados con el mismo, es decir, 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134. Asimismo, el viernes 31 de diciembre de 1982 se publicó en el propio *Diario Oficial* la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual entró en vigor al día siguiente. Ello como respuesta a la imperiosa necesidad que planteaba la nueva redacción del título cuarto de la Constitución general.

El anterior texto del título cuarto de la Constitución tenía deficiencias en cuanto a su redacción y alcance. Hablaba de los altos funcionarios de la Federación y su responsabilidad, así como de la inmunidad del Presidente de la República, otorgándoles a todos ellos el llamado fuero constitucional; reglamentaba el procedimiento de desafuero y el juicio político de responsabilidad de estos mismos.

En el texto vigente recogió el mismo sistema, suprimió la denominación de altos funcionarios, pero conservó esta institución e inclusive la

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia, España. Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

amplió; ensanchó algunos conceptos; cambió el nombre de fuero constitucional y habló de una declaración de procedencia de juicio penal de esos funcionarios; igualmente conservó la institución que antes se llamaba “desafuero”, lo que significa que subsiste el “fuero constitucional” bajo otra denominación; trató lo relativo a la responsabilidad del resto de los funcionarios y empleados públicos y suprimió la tan criticada figura de la destitución por mala conducta de funcionarios judiciales.

El artículo 108, en su primer párrafo, comienza diciendo que para efectos de responsabilidad a que alude ese título se reputan servidores públicos. . . Por otro lado, resulta ociosa la enumeración que hace (representantes de elección popular, miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal —quizá hubiera sido mejor decir poderes judiciales Federal y del Distrito Federal—), pues a continuación se refiere a funcionarios y empleados, y si ello no fuera suficiente, continúa remachando al mencionar a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal. Nos preguntamos si no hubiera sido más adecuado que este párrafo dijera simplemente que los funcionarios y empleados públicos federales son responsables por. . . En el párrafo cuarto ordena que el derecho local debe hacer lo mismo: “en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios”.

Por su parte, el artículo segundo de la ley reglamentaria, a nuestro entender, contiene una disposición inconstitucional, pues al indicar quiénes son los sujetos de la ley, remite a los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 198 constitucional; pero además agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Ello, además de ir más lejos del precepto constitucional en perjuicio de muchas personas, puede resultar sumamente peligroso.

A continuación el texto constitucional habla de la inimputabilidad del Presidente de la República, como en el texto anterior.

Luego habla de los funcionarios locales, añadiendo a los magistrados de los tribunales superiores de los estados, señalando, al igual que en la redacción anterior, que son responsables por violación a la Constitución y a las leyes federales, agregando ahora "así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales", como si el debido manejo de dichos fondos y recursos no estuviera consignado en la Constitución y en las leyes federales.

En el artículo 109 constitucional se dan los lineamientos generales de los que debe ser la legislación sobre responsabilidad.

El primer párrafo manifiesta que la responsabilidad en que incurran los servidores públicos tendrá no sólo un alcance político, sino además administrativo, penal, civil, etcétera. Disponiendo que deberán expedirse legislaciones tanto federal como locales de esta cuestión.

A continuación enumera tres fracciones; sin embargo, los cuatro párrafos posteriores, así como el primer párrafo, no los incluye en esta enumeración.

La primera fracción habla del juicio político de responsabilidad. Anteriormente se disponía que éste procedía en contra de los llamados "altos funcionarios de la Federación", ahora les cambia la denominación por "funcionarios enumerados en el artículo 110". En el párrafo segundo de la misma fracción se determina que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas; el mismo no hace sino repetir lo dispuesto en el artículo sexto constitucional (libertad de expresión).

La fracción II reglamenta una perogrullada, ya que dispone que la comisión de delitos será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, como si algún delito no debiera ser perseguido y sancionado en los términos de la legislación penal, ¿o la citada fracción habrá querido decir que se sancionará de acuerdo con el derecho penal común?, parece que así fue, puesto que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no regula delitos oficiales, sino que ello se dejó para un capítulo especial del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia del fuero federal.

Se suprimió el juicio por jurado popular que anteriormente existía para los llamados delitos oficiales.

En la fracción III se habla de las sanciones administrativas que se aplicarán a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Después de la fracción III viene un párrafo no numerado, en él se dice que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas —políticas, penales y administrativas— se desarrollarán autónomamente. La segunda parte del párrafo señala que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza; tén-gase presente que ello ya se encuentra dispuesto en el artículo 23 de la propia Constitución.

El anterior artículo 111, segundo párrafo, disponía que un funcionario encontrado culpable en un juicio de responsabilidad quedaba a disposición de las autoridades comunes para que lo juzgasen en caso de que el mismo hecho tuviese señalada otra pena; ello quería decir que la resolución del Congreso, si era condenatoria, implicaba la declaración de procedencia del proceso penal ordinario, cuando hubiese delito que perseguir.

El siguiente párrafo, del artículo 109 constitucional en vigor, habla del enriquecimiento ilícito que se presume cuando los servidores públicos aumentan sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita, disponiendo que en ese caso siempre procederá sanción pecuniaria aparte de las otras penas que correspondan. Ello se hizo con el fin de frenar los abusos que anteriormente se cometieron al llevarse a cabo las “investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos”.

La nueva regulación del juicio político de responsabilidad trae dos innovaciones respecto del anterior: aumenta el número de funcionarios que pueden ser sujetos a él y complica el procedimiento tratándose de funcionarios estatales.

En efecto, los que antiguamente se llamaban "altos funcionarios de la Federación" dejan de ser "altos" para ser simplemente "sujetos de juicio político". La enumeración creció, pues anteriormente comprendía a senadores y diputados federales, ministros de la Suprema Corte; secretarios de Estado, procurador general de la República, gobernadores y diputados locales, y por supuesto al Presidente de la República, con un carácter especial. Ahora se comprenden también a los jefes de departamentos administrativos; el nuevo artículo 110 habla además, lo que resulta redundante, del jefe del Departamento del Distrito Federal, el procurador general de justicia del Distrito Federal, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de las entidades del sector paraestatal, y, finalmente, se agregan los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados.

El artículo 111 regula lo que antes se denominaba proceso de desafuero de altos funcionarios de la Federación, ahora simplemente de declaración de procedencia, lo que técnicamente sigue siendo incorrecto ya que se trata de una inmunidad procesal.

Así como anteriormente eran los mismos "altos funcionarios" los que podían ser sometidos a juicio político de responsabilidad y los que gozaban del fuero constitucional, ahora no, ya que son menos los que gozan del privilegio que otorga el artículo 111 de los que pueden ser sometidos al juicio político de responsabilidad.

Los funcionarios privilegiados por el artículo 111 son: los senadores y diputados federales, ministros de la Suprema Corte, jefes de departamento (de nuevo es reiterativo respecto al Jefe del Departamento del Distrito Federal), procuradores generales de la República y de justicia del Distrito Federal. Es decir, se aumentó a los jefes de departamento y procurador del Distrito Federal respecto al texto anterior, y no mencionó a jueces y magistrados así como a directores de entidades paraestatales, incluidos como sujetos del juicio político de responsabilidad. Por lo que toca a funcionarios paraestatales, aparte de gobernadores y diputados, agregó a los magistrados de tribunales superiores, todos estos funcionarios locales gozan de la inmunidad sólo tratándose de delitos federales.

El procedimiento sigue siendo el mismo, la resolución sigue teniendo el mismo carácter de cosa juzgada y las sanciones continúan siendo la separación del cargo y la inhabilitación.

El procedimiento para declarar la procedencia de juicio penal ordinario, respecto de los servidores públicos antes mencionados, básicamente es el mismo que el anterior (para el desafuero), aunque ahora con dos innovaciones: si el ulterior proceso penal concluye con sentencia absolutoria, el funcionario inculcado podrá reasumir su función (que ya la contenía la anterior ley reglamentaria, no la Constitución) y, tratándose de los funcionarios estatales mencionados, la declaración de procedencia será para el efecto de que la legislatura local, en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

La primera innovación es muy adecuada, ya que es de justicia que si no fue culpable el funcionario procesado, se le restituya en el goce y ejercicio de sus derechos; sin embargo, la realidad será otra, ya que mientras se concluya un proceso penal en todas sus instancias, lo más seguro es que haya terminado el período de ejercicio de la función para la cual fue electo o designado.

Creemos que la segunda innovación, en el fondo, no es más que una complicación inútil del procedimiento, sobre todo que no determina cuáles son o puedan ser esas atribuciones de las legislaturas locales. En efecto, cuando la Cámara de Diputados federal declare que procede seguir juicio penal contra un funcionario local por un supuesto delito federal, ¿qué le quedará hacer a la legislatura local?, no va a pronunciar una nueva declaración ni hacer más que lo dispuesto en el propio artículo 111, es decir, separa al funcionario de su encargo, lo que produce con la declaración de la Cámara federal. El artículo 28 de la ley reglamentaria señala que en este caso la legislatura local pondrá al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal u órgano jurisdiccional respectivo, es decir, hará diligencias de policía judicial o notificador.

Respecto de los dos últimos párrafos del artículo 111 en vigor, no les encontramos sentido. Téngase presente que este procedimiento para declarar la procedencia penal contra los mencionados funcionarios, se lleva a cabo no sólo por delitos cometidos en ejercicio de la función pública

(es decir los que antes se llamaban “delito oficial”), sino por cualquier ilícito penal, federal o local. Pues bien, el penúltimo párrafo del artículo que analizamos habla de delitos que acarrean un beneficio económico a su autor o causan daños y perjuicios patrimoniales; igualmente, el último párrafo dispone que las sanciones económicas no podrá exceder de tres tantos del beneficio obtenido o de los daños y perjuicios causados; evidentemente se refiere a que el delincuente sea uno de los funcionarios enumerados al principio del artículo; ahora bien, como el procedimiento regulado en el mismo artículo no se reduce a responsabilidades criminales surgidas con motivo del ejercicio de una función pública, sino a cualquier delito, resultará que se está creando un régimen jurídico penal especial o de excepción para los funcionarios tantas veces mencionados.

El artículo 112 de la Constitución recoge lo que anteriormente disponía en el 110, es decir, la posibilidad de que cualquiera de los funcionarios a que hace referencia el artículo 111 —para evitar ser sometidos al procedimiento señalado y facilitar la tramitación del proceso penal correspondiente— renuncie, pida licencia o sea separado de su cargo, en cuyo caso no habrá necesidad de emitir la declaración de procedencia, sino que se actuará penalmente de inmediato. En consecuencia, si regresara a su puesto u ocupara otro de los cargos señalados, se procederá conforme lo dispuesto en el propio artículo 111.

El nuevo artículo 113 trata lo relativo a la responsabilidad administrativa, de lo cual no habla el anterior título cuarto ni ningún otro precepto constitucional. Se señala que la legislación ordinaria deberá señalar las causas para determinarla, las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones, las cuales consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, de orden económico (dentro de los límites que el propio artículo marca) y las demás que las leyes señalen.

El artículo tercero de la ley reglamentaria hace un listado de las autoridades competentes para aplicar la ley, listado reiterativo y confuso; menciona las cámaras del Congreso de la Unión, la Secretaría de la Contraloría General de la República (que por cierto no sabemos si se ha creado una nueva dependencia o simplemente se le cambia el nombre a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación) para luego refe-

rirse a las dependencias del Ejecutivo federal, como si la anterior no lo fuera; a continuación menciona al Departamento del Distrito Federal, en la fracción VII, el Tribunal Fiscal de la Federación y en la VIII, a los tribunales del trabajo, como si tampoco estos tres últimos fueran dependencias del Ejecutivo federal; enumera también a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para terminar con los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes. Sin embargo, no menciona expresamente a las contralorías internas ni a las coordinaciones sectoriales de entidades que son muy importantes para la aplicación de esta Ley, como tampoco al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que también participa en la aplicación de la ley.

El título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referente a las responsabilidades administrativas, es realmente el más importante y novedoso de esa Ley. Desafortunadamente está redactado en forma poco técnica y más bien desordenada, según tendremos oportunidad de verlo más adelante. Aquí se tratan las causas de responsabilidad administrativa, las autoridades competentes para hacerlas efectivas, las sanciones correspondientes y los procedimientos aplicables.

Al hablar de las causas de responsabilidad administrativa de los servicios públicos, las enumera de manera positiva, bajo el rubro de "obligaciones de los servidores públicos". A nuestro entender está mal usado el término, pues prácticamente todas las normas del derecho público imponen obligaciones a servidores públicos, de lo cual resultará prácticamente imposible que todas esas obligaciones queden comprendidas en toda una ley, mucho menos en un solo artículo (el 47). Se trata, repetimos, de aquellas obligaciones cuyo incumplimiento es causa de responsabilidad administrativa, en consecuencia, se debió hablar de "causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos" y no de obligaciones de los mismos.

Por cierto, la parte final del primer párrafo del artículo 47 está redactado de manera incoherente, pues al mencionar el procedimiento y las sanciones por responsabilidad administrativa, dice textualmente "sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas". Si está

hablando de los servidores públicos en general, es absurdo que a ellos se les apliquen las normas específicas de las Fuerzas Armadas; quizá se pretendió decir que a los miembros de las Fuerzas Armadas se les seguiría aplicando su derecho propio, o que a pesar de que un servidor público incurra en responsabilidad administrativa no pierde sus derechos laborales, tales como antigüedad, jubilación, pensión, etcétera. El caso es que la redacción del artículo que comentamos es poco afortunada.

Son 22 las causas de responsabilidad mencionadas en el artículo 47:

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 correspondan
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 Gobernación
20. No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos
21. Incumplimiento de cualquier disposición jurídica
22. Las demás que impongan las leyes.

Así llegamos al capítulo II, relativo a las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas.

Luego, en el artículo 52, se habla de la Contraloría Interna de la Secretaría de la Contraloría; en el artículo 57 se menciona que en todas las dependencias deberá haber una contraloría interna, la cual determinará si existe o no responsabilidad administrativa y aplicará las sanciones disciplinarias por acuerdo del titular de la dependencia; pero tratándose de infracciones graves o en razón de su naturaleza, deberá dar vista a la Contraloría General.

A dichas contralorías internas corresponde, de acuerdo con el artículo 60, imponer sanciones disciplinarias y económicas menores al equivalente a 100 días de salario mínimo, pues las superiores a ese monto corresponden a la Contraloría General. De acuerdo con el artículo 57, todo servidor público debe denunciar a sus subalternos ante la contraloría interna de la dependencia, por hechos que causen responsabilidad

administrativa. Si la presunta responsabilidad surge de una investigación o auditoría que practicare la Secretaría de la Contraloría, ella misma se avocará su conocimiento o lo turnará a la correspondiente contraloría interna, en razón de las reglas de competencia antes apuntadas.

Cuando apareciera una presunta responsabilidad penal, se deberá dar vista a la Secretaría de la Contraloría y al Ministerio Público que corresponda.

Tratándose de entidades, parece ser, aunque no está claro, que el coordinador sectorial correspondiente tiene las mismas atribuciones y competencias que la contraloría interna.

Cuando corresponda proceder en contra de los contralores internos, los sanciona la Secretaría de la Contraloría General.

La Ley faculta a las autoridades aplicadoras a perdonar al servidor público por una única vez, en causas que no revistan gravedad ni constituyan delito.

Las sanciones administrativas están contempladas por el artículo 52, las cuales consisten en: apercibimiento (público o privado), amonestación (pública o privada), suspensión, destitución, multa e inhabilitación. Esta última, se aplica por actos que impliquen lucro o causen daños y perjuicios, si el lucro o el daño es de un valor inferior a 100 días de salario mínimo, la pena será de 6 a 12 meses, si supera ese monto, será de 3 a 10 años.

El artículo 54 señala los elementos que deben tomarse en cuenta al imponer las sanciones administrativas. En principio no señala si dichos elementos se tomarán en cuenta para agravarla o para atenuarla; 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 causados.

Las reglas para la aplicación de las sanciones están contenidas en los artículos 55 y 56.

Respecto a ilícitos que causen un daño o perjuicio, se prevén sanciones económicas (lo mismo que cuando se obtiene un beneficio); sin embargo, encontramos una falla muy grande al no establecerse un medio expedito y fácil para resarcir al perjudicado, lo cual además hará que prácticamente los particulares no tengan interés en denunciar ni en que se sancione a un servidor público cuando incurra en una causa de responsabilidad; pero sobre todo es una injusticia que no se repare de la misma manera el daño y perjuicio causados.

Dudamos de la constitucionalidad del artículo 55, dado que la sanción económica puede llegar hasta la totalidad del patrimonio del servidor público de acuerdo con la nueva redacción del segundo párrafo del artículo 22 constitucional, porque dicha sanción es impuesta por la Secretaría de la Contraloría (artículo 56, fracción VI), y pensamos que ello contraría al artículo 21 constitucional, que dispone que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consisten en multa o arresto hasta por 36 horas; si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Por su parte, el artículo 56 no está en consonancia con el 57, ya que el primero indica que tratándose de destitución de empleados de base, así como la pena de inhabilitación, se debe demandar ante la autoridad jurisdiccional (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje), y, sin embargo, el segundo artículo citado señala que las sanciones las aplicará la contraloría interna por acuerdo del superior jerárquico.

Existe un procedimiento para aplicar sanciones, regulado por los artículos 64 a 78 de la Ley, el cual es común para la Secretaría de la Contraloría como para las contralorías internas; sin embargo, no se incluye el caso de las sanciones para los servidores públicos de las entidades, aunque por analogía, pensamos, también se les aplica.

En los artículos 66 a 69 se señalan los requisitos formales de las actuaciones que deben ser seguidas, así como la obligación de llevar los dos libros de registro, por parte de la Secretaría de la Contraloría.

(procedimientos disciplinarios y sanciones impuestas, incluyendo las de inhabilitación) y las constancias de inhabilitaciones que ésta expida. En cuanto al procedimiento propiamente dicho, establecido en el artículo 64, el mismo sigue las líneas generales de lo que ha sido en llamar el debido proceso legal.

Para impugnar las resoluciones sancionadoras existe un recurso administrativo que se denomina de revocación, el cual es obligatorio tratándose de resoluciones de un superior jerárquico y optativo cuando sea el caso de una resolución de la Secretaría de la Contraloría. En ambos casos hay la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Contra la sentencia de este último procede, si son absolutorias (propiamente de anulación) el recursos de revisión ante los tribunales colegiados de circuito, el cual puede ser interpuesto por la Secretaría de la Contraloría o por el superior jerárquico; sin embargo, la Ley de Responsabilidades debió precisar más su procedencia, de acuerdo con el texto del inciso 1, párrafo tercero, del artículo 104 constitucional, y no dejarlo en forma tan vaga como lo hace el artículo 74 de esa ley.

Se prevé que si el servidor público se allanare, la sanción pecuniaria se reducirá a las dos terceras partes, quedando a juicio de quien aplique la sanción, en este caso, imponer las sanciones de suspensión, separación o inhabilitación.

Las facultades sancionadoras, tanto de los superiores jerárquicos como de la Contraloría, prescriben en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado no exceden el importe de diez días de salario mínimo o si la responsabilidad no fuere estimable en dinero; pues si la responsabilidad económica fuere superior a la cantidad señalada, el plazo de prescripción será de tres años.

Por último, llegamos al título cuarto que trata lo relativo al registro patrimonial. Una de las más grandes falacias del sistema de responsabilidades de funcionarios públicos es el régimen de "declaración de situación patrimonial", pues no son más que trámites burocráticos inútiles que no llevan a nada; piénsese en los servidores públicos que tienen la habilidad de hacerse indebidamente de riquezas no van a cometer la "tontería" de ir precisamente a declararlos y echarse ellos mismos "la sogá al cuello"; para evitar esto hay muchos subterfugios y testaferros.

La enumeración de los funcionarios obligados a presentar su declaración de situación patrimonial, ante la Secretaría de la Contraloría, es hecha en el artículo 80 de la Ley de Responsabilidades.

En la fracción primera se hace mención de los funcionarios del poder Legislativo federal; en la segunda, de los del poder Ejecutivo federal; en la tercera, de los del sector paraestatal; en la cuarta, de los del Departamento del Distrito Federal; en la quinta, de los de las procuradurías de la República y del Distrito Federal; en la sexta, de los del poder Judicial federal; en la séptima, de los del poder Judicial del Distrito Federal; en la octava, de los de los tribunales administrativos y del trabajo (no se especifica si federales, estatales o del Distrito Federal); finalmente, en la novena, de los de la Secretaría de la Contraloría.

Solamente dos comentarios sobre este particular: las fracciones IV, V, VIII y IX están redactadas de manera poco técnica ya que todas las dependencias ahí señaladas son integrantes del poder Ejecutivo, el cual quedó comprendido en la fracción II. Por otro lado, al referirse a los diversos órganos jurisdiccionales se les debió haber considerado bajo un rubro general, pues si se crearon nuevos tribunales, su personal quedaría exento.

Por último, el párrafo final contradice el sentido de todo el artículo que comentamos, pues faculta al secretario de la Contraloría y al procurador general de la República para aumentar el número de servidores públicos obligados a declarar sus bienes.

Los funcionarios obligados a ello tienen que hacer manifestaciones patrimoniales al tomar posesión, al dejar el cargo y todos los años que dure su encargo, en los meses de mayo.

Dichas manifestaciones se tienen que hacer en los términos que señala la Secretaría de la Contraloría. La misma Secretaría tiene facultades para realizar visitas de inspección y auditorías, para verificar la exactitud de las mismas.

En todo caso, si el servidor público no acredita el origen legal de los bienes habidos durante su encargo, incurrirá en el delito de enriquecimiento ilícito.

Para estos efectos se toman en cuenta los bienes del cónyuge y dependientes económicos directos.

De una buena vez se aprovechó y se legisló en los artículos penúltimo y antepenúltimo de la Ley sobre obsequios a funcionarios y empleados públicos, de manera inopinada e inconstitucional.

La primera pregunta que nos hacemos: ¿en qué parte de la Constitución se da facultad al Congreso para legislar en estas materias? Parece que en ninguna.

En primer lugar, bajo pena de incurrir en el delito de cohecho, se prohíbe a los funcionarios, durante el tiempo que dure su encargo y un año después, recibir obsequios de valor superior al equivalente a diez días de salario mínimo, de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público, prohibición que alcanza no sólo a éste, sino también a sus parientes de cualquier tipo, hasta el cuarto grado, y a los terceros con los que se tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o socios de sociedades en donde el servidor público también sea socio o lo haya sido. Dicho en otras palabras: se prohíbe dar un regalo a prácticamente todos los mexicanos, pues todos tenemos algún tipo de relación de los antes mencionados con algún servidor público. Realmente el artículo 98 contraría al sentido común.

Cuando un servidor público reciba un obsequio indebido, lo deberá entregar a la Secretaría de la Contraloría. Ahora bien, la ley no indica lo que deberá hacer esta dependencia con dicho bien, si se pierde a favor de la nación o de la beneficencia pública, o se le devolverá al servidor público cuando termine su encargo.

Por otro lado, se prohíbe a las mismas personas, cuyos intereses pueden ser afectados por un servidor público, darle trabajo a éste o a las personas antes mencionadas, que tengan relación con él, durante el tiempo que dure el cargo del servidor público y un año después.

Evidentemente, esta disposición contenida en el artículo 88 de la Ley de Responsabilidades viola flagrantemente lo dispuesto en el artículo quinto constitucional que reconoce la libertad de trabajo.

Por último, regresando al texto constitucional, diremos que el artículo 114 es el último del título cuarto constitucional. Habla de los plazos preclusivos para iniciar el juicio político de responsabilidad y de la prescripción tanto en materia penal como administrativa, en lo relativo a la responsabilidad de servidores públicos. Respecto de los primeros, será el tiempo que dure el cargo, más un año; por lo que toca a la prescripción de la responsabilidad penal, ésta nunca será menor de tres años, lo mismo que tratándose de causas graves de responsabilidad administrativa.

Respecto a los funcionarios beneficiados por el artículo 111, el plazo de prescripción de los delitos a ellos imputados no comenzará a correr mientras desempeñen su cargo.

Se señala que tratándose de juicio político de responsabilidad, "las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento". O está mal redactada esta frase o se está disponiendo un absurdo. En efecto, tal vez quisieron decir que las sanciones se empezarán a aplicar dentro del año siguiente de iniciado el procedimiento, o que la sentencia o resolución se deberá dictar antes de un año de iniciado el procedimiento, pues si se intentara aplicar dentro de ese año la sanción, ésta no podría ser superior a los doce meses, y en consecuencia, las penas de destitución no tendrían sentido, ya que se destituye para siempre; de otra forma sería suspensión.

Hemos querido dejar para lo último el comentario del párrafo final del artículo 109, que a nuestro modo de ver representa la piedra de toque del fracaso de todo el sistema vigente de responsabilidades de servidores públicos. Este párrafo se refiere a las denuncias que los ciudadanos pueden hacer respecto de los servidores públicos, las cuales se harán bajo "la más estricta responsabilidad" del denunciante. Dicho en otros términos, si un ciudadano se atreve a presentar una denuncia en contra de un servidor público y finalmente éste no es hallado responsable (lo cual es sumamente probable debido a cualquier falla procesal o la enorme dificultad de probar fehacientemente la conducta de un funcionario), el denunciante podrá ser acusado del delito de difamación o calumnia y demandársele por la vía civil para que responda por daño moral. Ello no es más que una amenaza para que ningún ciudadano ose presentar denuncia contra servidor público alguno.

En la redacción del anterior artículo 111 constitucional se concedía acción popular para denunciar delitos comunes u oficiales cometidos por los altos funcionarios; la ley reglamentaria lo ampliaba al caso de investigación por enriquecimiento inexplicable de funcionarios y empleados públicos, y al denunciante no se le podía castigar por el delito de calumnia judicial, salvo casos extremos, ni mucho menos exigirle responsabilidad civil por daño moral. Si antes no se abusó de este derecho, no se justifica que se suprima, más aún que la denuncia ciudadana es el medio más común de conocer los abusos de los funcionarios y empleados públicos, que en la mayoría de los países se consagra como un derecho de los propios ciudadanos.

En síntesis, la disposición que comentamos hace prácticamente nugatoria la posibilidad de que las autoridades correspondientes conozcan y castiguen los delitos, las faltas y los abusos de los servidores públicos, como lo demuestran los ocho años de vigencia que lleva la reforma constitucional de 28 de diciembre de 1982 y su correspondiente ley reglamentaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBA Hermosillo, Carlos. *Estudio comparado entre el derecho azteca y el derecho positivo mexicano*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1949.
- BARRAGÁN, José. *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del amparo)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- BURGOA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. 7a. ed., México, Porrúa, 1989.
- BURGOA, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 2a. ed., Porrúa, México, 1989.
- CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. 5a. ed., México, Siglo XXI, 1985.
- CARRASCO, Pedro. "La sociedad mexicana antes de la conquista", en: *Historia general de México*. México, El Colegio de México, 1987.
- CARRILLO Flores, Antonio. *Estudio de derecho administrativo y constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- CASTAÑEDA Iturbide, Jaime. *Gobernantes de la Nueva España*, 2 vols., México, Departamento del Distrito Federal, 1985 (Colección: Distrito Federal: 9 y 10).
- Congreso Constituyente 1916-1917 Diario de Debates*. 2 tomos, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.
- CÓRDOVA, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, 14ava. ed., México, Era, 1985.
- DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. *Diccionario de derecho*, 16ava. ed., México, Porrúa, 1989.

*Diccionario jurídico mexicano*, 3a. ed., 4 vols., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.

ESQUIVEL Obregón, Toribio. *Apuntes para la historia del derecho mexicano*, 4 tomos, México, Polis, 1938: II.

GUTIÉRREZ Cadena, Oscar. *El fundamento constitucional de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en el Estado Mexicano* (tesis), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989

HARING, Clarence H. *El imperio español en América*, México, Alianza Editorial Mexicana-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990 (Los Noventa: 12).

KOHLER, Josef. *El derecho de los aztecas*, México, Edición de la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho Latinoamericana, 1924.

*Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988*, 3 tomos, México, Presidencia de la República, 1984.

LÓPEZ Austin, Alfredo. "Organización política en el altiplano central en México durante el postclásico", en: *Mesoamérica y el centro de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

LÓPEZ Austin, Alfredo. *La constitución real de México-Tenochtitlan*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1961.

*Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 13 tomos, 2a. ed., México. Cámara de Diputados, Manuel Porrúa, 1978, t. VIII.

LOZAYA Solís, Alberto. *Los indígenas ante el derecho penal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1940.

MARGADANT S., Guillermo Floris. *Introducción a la historia del derecho mexicano*, 7a. ed., México, Esfinge, 1986.

*México y su historia*, 12 vols., México, UTEHA, 1984.

MIRANDA, José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas; primera parte 1521-1821*, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978.

- MORENO, Daniel. *Derecho constitucional mexicano*, 9a. ed., México, Pax, 1985.
- MURO Orejón, Antonio. *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, México, M.A. Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 1989.
- OTS y Capdequí, José María. *Instituciones*, Barcelona, Salvat Editores, 1959 (Historia de América y de los pueblos americanos: 13).
- OTS y Capdequí, José María. *El Estado Español en las Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986 (Obras de Historia).
- PALACIOS, Prudencio Antonio de. *Notas a la Recopilación de Leyes de Indias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- PALAVICINI, Félix F. *Historia de la Constitución de 1857*, 2 tomos, México. Gobierno del Estado de Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.
- RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero. *Mexicano: Ésta es tu Constitución*, México, LIII Legislatura. Cámara de Diputados, 1988.
- RAMÍREZ Fonseca, Francisco. *Manual de derecho constitucional*, 5a. ed., México, PAC, 1988.
- ROMEROVARGAS Yturbide, Ignacio. *Organización política de los pueblos de Anáhuac*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957.
- SOUSTELLE, Jacques. *El universo de los aztecas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- TENA Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1964*, 2a. ed., México, Porrúa, 1964.
- TENA Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 23ava ed., México, Porrúa, 1989.
- TORRE Villar, Ernesto de la. "Apuntamientos en torno de la administración pública y el gobierno civil y eclesiástico en el siglo XVII", en: *Estudio de historia novohispana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1985: VIII.
- VÁZQUEZ Gómez, Juana. *Prontuario de gobernantes de México 1325-1989*, México, Diana, 1989.

ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987 (Obras fundamentales).

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de junio de 1991 en los TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN, Canal del Norte 80, C.P. 06280, México, D.F. Su tiraje consta de 20,000 ejemplares.