

## 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*, *tlacochcálcatl*, *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 *petlacálcatl*, importante funcionario fiscal. Si el impuesto cobrado eran macanas, rodela o armas en general, el gran recaudador los orientaba al *tlacochcálcatl*, 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 *tlacochcálcatl*. 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.

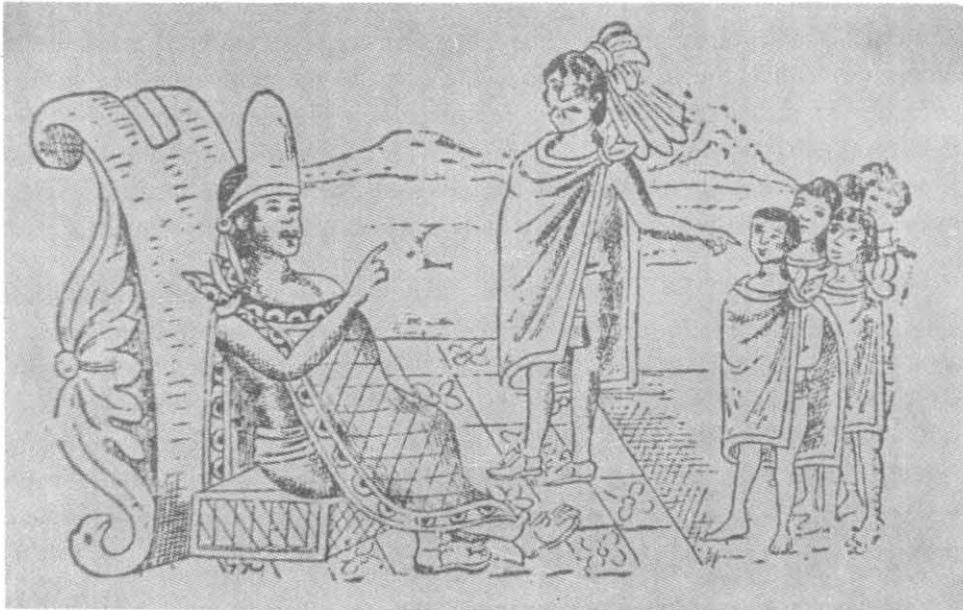
Por otra parte, los comerciantes profesionales o *pochteca* cumplían una importante misión dentro del mecanismo gubernamental, pues, aunque no eran miembros de la clase dirigente, prestaban servicios de espionaje para preparar campañas de conquista de los ejércitos mexicas. Algunas veces los *pochteca* 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 pesquisador 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.



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 capitánía 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.

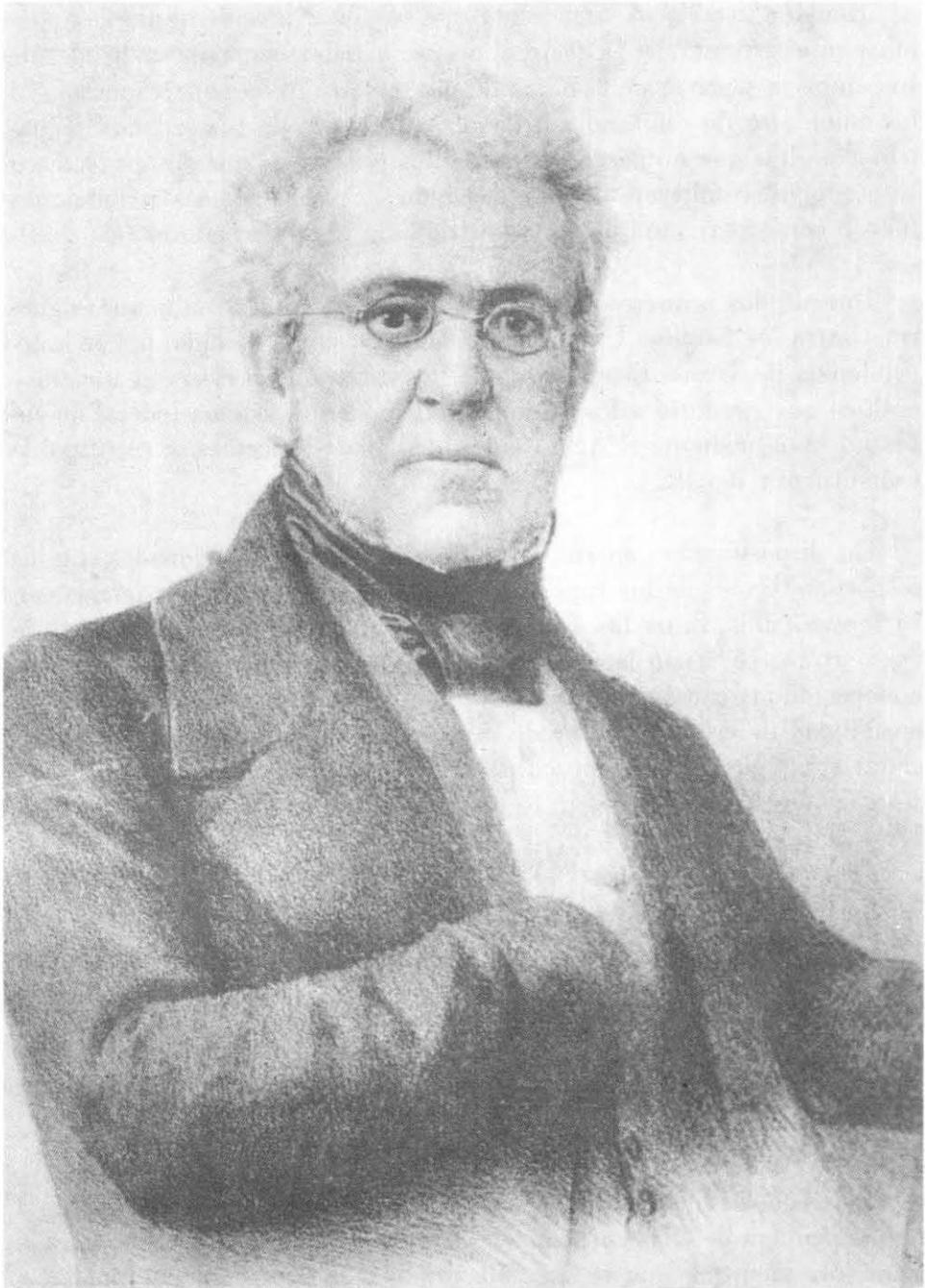
17 estableció que el Supremo Poder Conservador no podría ser censurado o juzgado por sus opiniones; si algún miembro de ese poder era inculcado por algún delito, la acusación se haría frente al Congreso General; determinó las modalidades para poder hacer una acusación al presidente de la República (art. 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, orozquistas, 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 incurran 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*