

321309
38

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



PROPUESTA PARA IMPLEMENTAR
EN LA CONSTITUCION EL JUICIO POLITICO
POR RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL
PODER EJECUTIVO FEDERAL

286616

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
PERLA LILIANA DE LA PEÑA AMANTE

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. EMILIANO FELICIANO PACHECO RAMIREZ
CED. PROFESIONAL No. 1348936



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, quien ha estado presente en todo momento a lo largo de mi vida. Gracias por darme amor, fe, valor y libertad.

A MI MADRE, quien ha sido el soporte principal en mi formación, brindándome todo su amor y comprensión en los momentos difíciles. Gracias por tu entrega total.

A MI HERMANO, quien ha sido ejemplo de superación y perseverancia, ya que a pesar de los obstáculos, siempre ha salido adelante. Gracias por impulsarme a ser mejor cada día.

A LA FAMILIA AMANTE DOMÍNGUEZ, por que sin ella no hubiera podido llegar hasta donde estoy. Gracias por su fe inquebrantable.

AL LIC. EMILIO PACHECO RAMÍREZ, quien me transmitió sus conocimientos para realizar uno de los logros más importantes de mi vida profesional. Gracias por su paciencia y apoyo incondicional

AL LIC. EDUARDO CRUZ SILVA,
quien además de brillante Abogado, es
un gran amigo. Gracias por compartir
tus ideas.

A ROBERTO, quien ha sido un apoyo
fundamental en mi trayectoria académica,
compartiendo por igual triunfos y fracasos,
tolerando mis errores y celebrando mis
aciertos. Gracias por tu comprensión.

A MIS AMIGOS, quienes han sido mis
grandes aliados, tanto en buenos como
en malos momentos. Gracias por su
compañía.

A LA UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC,
por haber sido la institución que me brindó
una formación profesional.

A todos aquéllos a quienes no nombro,
pero que su presencia en mi vida ha
sido significativa.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	Pág. I
---------------------	------------------

CAPÍTULO I. RESEÑA HISTÓRICA DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

1.1. Constitución Política de 1824	2
1.2. Constitución Política de 1836	4
1.3. Constitución Política de 1856	5
1.4. Constitución Política de 1857	6
1.5. Constitución Política de 1917	10
1.6. La responsabilidad de los representantes del estado en el derecho comparado	14
1.7. Antecedentes de la responsabilidad pública en México	17

CAPÍTULO II. SUPREMACÍA DEL PODER EJECUTIVO

2.1. Supremacía del Poder Ejecutivo	22
2.2. El Poder Ejecutivo de la Unión, perspectiva conceptual en el marco de la doctrina mexicana	24
2.3. El Poder Ejecutivo Federal	29
2.4. Atribuciones constitucionales del Ejecutivo Federal	31
2.5. Personalidad del titular del Ejecutivo Federal	45
2.6. Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión	47

CAPÍTULO III. RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO FEDERAL, Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. Responsabilidad, concepto doctrinario y legal	51
3.1.1. Responsabilidad de servidores públicos, perspectiva de conceptualización legal	53
3.2. Sujetos de responsabilidad en el Juicio Político	53
3.2.1. Servidores Públicos con inmunidad constitucional	55
3.2.2. Responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal	62
3.3. Naturaleza jurídica de la responsabilidad de funcionarios públicos	64
3.4. El procedimiento de responsabilidad de servidores públicos	68
3.5. Consecuencias jurídicas derivadas del Juicio Político	79
3.6. Repercusión política, económica y social de las resoluciones emitidas en Juicio Político	81

CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA IMPLEMENTAR EN LA CONSTITUCIÓN EL JUICIO POLÍTICO POR RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

4.1. El Juicio Político, concepto doctrinal y legal	85
4.2. El titular del Ejecutivo Federal como sujeto de Juicio Político	87
4.3. Urgencia de implementar el Juicio Político en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal por el ejercicio de sus funciones	90
4.4. Propuestas de reforma a la Constitución	91
4.5. La implementación del Juicio Político en consideración de la opinión de anteriores titulares del Poder Ejecutivo Federal	95

CONCLUSIONES

98

BIBLIOGRAFÍA

105

El presente trabajo de investigación se aborda a la luz actual de la posibilidad de implementar en nuestra Constitución Federal el Juicio Político por responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo Federal; la necesidad del estudio propuesto, nace a partir de la hipótesis consistente en que en nuestro supremo cuerpo de leyes no se consigna sanción alguna por las decisiones o desempeño de las funciones del titular del Poder Ejecutivo Federal, lo que se ha tornado en un reclamo social a partir de los resultados que se han dado en los últimos 4 sexenios, principalmente desde el plano económico, político y social.

Por ello, y para efecto de probar la hipótesis que se sustenta, dicho trabajo tiene como objetivo principal precisamente demostrar la necesidad de la implementación del enjuiciamiento político en contra del Presidente de la República; como objetivo secundario se considera importante justificar las causas y efectos jurídicos de dicho enjuiciamiento en torno al sistema jurídico y político que a la fecha nos rige, en caso de ser implementado. Por lo que el problema por resolver es precisamente determinar la necesidad jurídica de que en nuestra Constitución se sancione la responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo Federal en el desempeño de sus funciones o toma de decisiones.

Así pues, para efecto de hacer posible lo antes señalado, hemos dividido la presente investigación recepcional en cuatro capítulos, el primero de ellos titulado Reseña Histórica del Juicio Político en México; capítulo en el que entre otras cosas se aborda principalmente, a manera de antecedentes, lo que las Constituciones Políticas han sustentado en materia de Juicio Político desde 1824 hasta 1917, sin hacer menos lo que en relación con el derecho comparado se ha presentado en otros países en

relación con el enjuiciamiento del Primer Mandatario de un Estado, hasta llegar a los verdaderos antecedentes de la responsabilidad pública en México, que garantizan en este trabajo, en forma por demás mediata, el por qué dentro de dicha responsabilidad pública no se encuentra sujeto el titular del Ejecutivo Federal; lo anterior con el fin de llegar al entendimiento objetivo del por qué de la Supremacía del Poder Ejecutivo en nuestro régimen político actual.

La Supremacía del Ejecutivo Federal es el término bajo el cual titulamos el segundo capítulo abordado, y en el que se consigna en forma sistemática lo relativo al Poder Ejecutivo Federal y su carácter de Supremo frente a los demás Poderes de la Unión, con el fin de comprender el por qué del sistema unipersonal o presidencialista bajo el cual nuestro sistema político federal se encuentra sustentado, en el marco de los atributos y funciones que de manera, por demás específica, competen en forma única y exclusiva al Presidente de la República; motivo por el cual estimamos necesario el planteamiento del estudio de la responsabilidad del titular del Ejecutivo en el marco del concepto y función de los servidores públicos, lo que se plasma en el capítulo tercero de este trabajo recepcional.

Este tercer capítulo se titula Responsabilidad del Ejecutivo Federal, y de los servidores públicos; en él se aborda en forma por demás puntualizada y haciendo uso del método deductivo, los conceptos más generales sobre responsabilidad y sujetos de ella en materia del Juicio Político, hasta llegar a las consecuencias jurídicas derivadas de la misma y la repercusión que tendría en el marco de los fenómenos políticos, económicos y sociales de nuestro régimen democrático; ello con el único fin de probar que desde nuestro particular punto de vista, y respetando criterios de tratadistas sobresalientes en la materia, es urgente se implemente en nuestra Constitución Federal el Juicio Político por responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo Federal.

El último capítulo es titulado Propuesta para Implementar en la Constitución el Juicio Político por Responsabilidad del Titular del Poder Ejecutivo Federal, en el que con apego estricto al método deductivo y de interpretación jurídica, se analiza el Juicio Político desde su perspectiva doctrinal y legal; lo que ocurriría en caso de ser enjuiciado a través de dicho medio el titular del Ejecutivo Federal, la urgencia de implementar dicho juicio en contra del Primer Mandatario de la Nación, sus razones; las opiniones que estadistas renombrados, por una u otra cosa, han dado a conocer públicamente a los medios informativos, y finalmente, las propuestas que respecto al tópico la suscrita considera necesarias en vía de reformar nuestra Constitución Federal, aclarando que nuestra investigación es de carácter teórico, de ahí la cita de opiniones diversas de los estudiosos del tema investigado.

CAPÍTULO I

RESEÑA HISTÓRICA DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

El hecho de abordar la presente investigación nos remite necesariamente a conocer su antecedente más remoto para entender el presente, y por tanto, opinar del futuro. Así pues, consideramos que hablar de la implementación del Juicio Político en contra de los actos del titular del Poder Ejecutivo, representa hoy en día para muchos una verdadera utopía. Sin embargo, consideramos necesario estudiar seriamente las condiciones sociales, dadas en la historia y en nuestros días, para hacer posible la implementación de dicho juicio en las condiciones propuestas.

De esta forma, con el fin de conocer el pasado y encontrar el valor en el examen crítico de lo que representa el Juicio Político en nuestro acontecer jurídico, iniciaremos por el estudio de las Constituciones Políticas de nuestro país, y lo que en ellas se consagró con respecto al Juicio Político; con la finalidad de encontrar la evolución precisa de dicho tópico y la necesidad de que se regule hoy, para bien de la sociedad misma y de la democracia como institución sostenible de los poderes del Estado.

1.1. Constitución Política de 1824

Primer ordenamiento jurídico que revela la independencia de México con la Corona Española, a través de éste se inicia el establecimiento de un gobierno republicano, representativo y federal, características éstas que hasta nuestros días se conservan en la parte orgánica de nuestro mandamiento constitucional; es necesario hacer mención al antecedente del documento al cual nos referimos debido a que la Constitución Española de 1812 redactada y aprobada por las Cortes de Cádiz fue el testimonio de inspiración a la Constitución de 1824; pese a ello y en lo concerniente

al aspecto de la representatividad gran parte fue tomada de la Constitución Norteamericana, de esta forma la Cámara de Senadores, órgano representante de los Estados, se formó con dos senadores por cada entidad; en tanto que la de Diputados, cámara sancionadora representante de la población, fue integrada por un diputado por cada ochenta mil habitantes. Cada Estado elegía sus gobernadores y sus legislaturas, tenía un sistema impositivo y contribuía al Gobierno Federal con cantidad fija, que variaba según la población y riqueza de cada Estado, sin embargo, esto provocó la debilidad económica del gobierno.

El proyecto de la Constitución aludida comenzó a discutirse el 1° de abril de 1824, aprobándose el 3 de octubre del citado año bajo el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta el año de 1835 sin registrar enmiendas.

Dicho documento en sus artículos 38, 107 y 109, dispone entre otras cosas que el Presidente de la República responderá ante cualquiera de las dos Cámaras, constituidas en Gran Jurado, de los delitos de traición contra la independencia nacional o a la forma establecida de gobierno, cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su encargo y por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se realizaran elecciones de Presidente, Senadores o Diputados o que éstos se presentaran a servir sus destinos en las épocas señaladas en la Constitución o impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de sus facultades.¹

De acuerdo con lo antes escrito, la Constitución aludida responsabiliza al Presidente por delitos meramente que atenten contra la seguridad del propio Estado, más no así por conductas que revelen su responsabilidad directa.

¹ Raúl F. Cárdenas, Responsabilidad de los funcionarios públicos. p. 479

1.2. Constitución Política de 1836

El 30 de diciembre de 1836, se sustituye por el Congreso la Constitución de 1824, esta nueva Constitución denominada *Siete Leyes*, suprimió el sistema federal estableciendo una república central e instituyó el Supremo Poder Conservador por encima de los tres poderes. Con este cuerpo de nuevas leyes se restringieron las libertades de gran parte de la población, privilegiando a grupos poderosos en lo económico y en lo político; hecho relevante y de gran connotación histórica aparejado a la vida de la Constitución de 1836, es la separación de Texas del territorio nacional.

Las leyes federales de 1836, incluida la Constitución misma, consideraron la prerrogativa de que el Presidente de la República no podía ser acusado criminalmente durante su presidencia, y un año después de concluido su mandato, por ningún delito cometido antes o durante su encargo como Presidente, tampoco podía ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o durante el despacho de su encargo y después de pasado un año de haber concluido éste.

La Constitución de 1836 establece el procedimiento que debe seguirse en caso de cometerse delitos oficiales o delitos comunes del Presidente de la República, por lo que respecta a los primeros, la Cámara de Diputados es la competente y ante quien debe hacerse la acusación, de esta forma declarará si ha o no ha lugar a ésta, de ser afirmativa sostendrá la acusación en el Senado, quien escuchará a los acusadores y defensores, posteriormente fallará pero sin que pueda imponer otra pena que la destitución del cargo que tiene el acusado, o en su caso la inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno. Tratándose de los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no ha lugar a la formación de causa, para el caso de ser declaración afirmativa, necesitará la confirmación de la otra Cámara, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado, y en

su caso suspenderá al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano, tanto en delitos oficiales como en los comunes.²

En el marco de la Constitución que se cita, es visible que las sanciones impuestas al primer mandatario son por cuestiones relativas meramente a la seguridad nacional, y en el orden común por cuestiones de conductas contrarias al derecho de aquella época; sin embargo se omite, como en el anterior documento, responsabilizar al Presidente por conductas que lesionen los intereses del Estado derivados de su toma de decisiones.

1.3. Constitución Política de 1856

Dicho documento en realidad no fue materializado, lo cierto es que uno sólo de los artículos de esa Constitución fue trasladado posteriormente a la Constitución de 1857, nos referimos al artículo 103, precursor del Juicio Político en la nueva etapa del México Constitucionalista,³ el texto del precepto en cita establece lo siguiente:

Artículo 103.- Están sujetos a Juicio Político por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los Secretarios de Despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Circuito y Distrito, y los demás funcionarios públicos de la Federación cuyo nombramiento sea popular. El Presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.

El texto del citado artículo no deja inmune al titular del Ejecutivo para el caso en que cometa faltas por las cuales pueda perderse su confianza, y por lo tanto ser sujeto de responsabilidad.

² H. Cámara de Diputados LV Legislatura , México a través de sus Constituciones. p. 705

³ idem.

1.4. Constitución Política de 1857

Documento que destacó el marco legislativo del país en razón a la pugna por los derechos del hombre como la base de las instituciones, la libertad y la igualdad de todos ante la ley, la enseñanza, el trabajo, el pensamiento, la petición, la asociación, el comercio, la imprenta, etcétera.

Implantó el federalismo y el establecimiento de una república representativa, depositó el Poder Ejecutivo en un solo sujeto, dividió políticamente al país en veinticinco Estados, un territorio y un Distrito Federal. Se dice que esta Constitución no difirió mucho de la promulgada en 1824 por lo que hace a la organización del Estado y su pronunciamiento fundamental en favor de las garantías individuales.

Independientemente de haberse promulgado el día 11 de marzo de 1857, pasados nueve meses, es decir, el 17 de diciembre de 1857 el General Félix María Zuloaga se pronunció en contra de ella, lo que produjo la *Guerra de Reforma* o conocida también como la *Guerra de los Tres Años*, lapso en el cual se suspendió el orden constitucional.

Para 1861, con el triunfo de los liberales, se aplica el contenido de la Constitución de 1857 por un breve plazo, esto por invalidarse con la Intervención Francesa en 1862, y fue hasta la restauración de la República, 1867, cuando se aplicó en forma cabal el ordenamiento referido.

Cabe señalar que al clausulado original de la Constitución de 1857 se añadieron las Leyes de Reforma de 1859, que destacaban por la nacionalización de los bienes eclesiásticos, la supresión de la propiedad comunal de los indígenas; estableciendo la tolerancia de cultos, el matrimonio, el registro civil y la secularización de los cementerios.

Por lo que hace a la responsabilidad de funcionarios públicos, el artículo 103 de la citada Constitución establece:

"Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de despacho, son responsables por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo, pudiendo ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".⁴

El texto transcrito reconoce responsabilidad del Presidente, sólo por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Sin embargo, la responsabilidad del titular del Ejecutivo nuevamente queda intacta en cuanto a ser sancionado por considerarlo responsable por la toma de decisiones o ejercicio de sus funciones.

El artículo 105 de la Constitución de 1857, fue aprobado y se redactó en los siguientes términos:

"De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El primero de ellos, tenía por objeto declarar mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable, en caso de ser absolutoria la acusación el funcionario continuaba en el ejercicio de su encargo, en caso contrario, quedaría inmediatamente separado del mismo, puesto a disposición además de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ésta en tribunal pleno, erigida

⁴ Raúl F. Cárdenas, *op. cit.* p. 27

en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiera, procedería a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designara”.⁵

Pese a la redacción del precepto transcrito, en éste no se define el carácter de delitos oficiales, y por lo tanto tampoco se invoca pena aplicable a los mismos.

En el año de 1874 se adicionaron en vía de reformas a los artículos 103 a 105 de la Constitución Política de 1857, las siguientes:

Artículo 103.- Quedó como su texto anterior, sin embargo se adiciona en la parte referente a que los Senadores resultarían también responsables en los mismos términos que los Diputados, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho; en cuanto a la responsabilidad del Presidente de la República, cambió sólo por lo que hace a ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Artículo 104.- Se reforma en cuanto al procedimiento que debe seguirse para el caso de que el delito cometido fuera del orden común, supuesto en el cual la Cámara de Representantes erigida en Gran Jurado, declararía a mayoría absoluta de votos, si ha o no ha lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habría lugar a procedimiento ulterior alguno, en caso contrario, el acusado queda separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105.- Su cambio o reforma se da en cuanto a que de los delitos oficiales conocerá la Cámara de Diputados como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

⁵ Ibidem. p.28

Estimamos que pese a las reformas y adiciones de la Constitución que citamos, quedaron pendientes por subsanar lagunas, tales como el precisar cuáles son los delitos oficiales y la pena que debe aplicarse a los mismos.

Es preciso, no obstante las anotaciones anteriores, señalar que en nuestra opinión el artículo 103 de la Constitución Política de 1857, en mayo de 1904 se reformó para efecto de considerar que tanto los Senadores y Diputados, así como los Magistrados de la Corte y Secretarios de Despacho eran responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Así también, los gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales; el Presidente de la República así como el vicepresidente de ésta, sólo durante el tiempo de su encargo, podían ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por otra parte, los preceptos 104, 107 y 108 de la Constitución de 1857, establecen entre otras cosas lo siguiente; aclarando que lo que se sustenta es lo que a nuestro modo de ver dan a conocer dichos preceptos.

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto, de igual forma, la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el período en el que el funcionario ejerciera su encargo y hasta pasado un año; finalmente, en las demandas del orden civil no había fuero, ni inmunidad para funcionario público alguno.

1.5. Constitución Política de 1917

Magno cuerpo de leyes, producto de la Revolución Mexicana, conserva las garantías individuales establecidas en la *Constitución Liberal de 1857*, la forma de gobierno continúa siendo republicana, representativa, democrática y federal, se mantiene la división de poderes, el Legislativo dividido en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, elegidos directamente por el pueblo, el Presidente de la República es electo por votación directa y duraría en su encargo 4 años (Por reforma promulgada el 30 de diciembre de 1927, publicada el 24 de enero de 1928, se amplía el plazo de su encargo a 6 años), sin poder ser reelecto; se adicionan dos secciones novedosas a dicho documento, referentes a los derechos agrarios y de los trabajadores; su promulgación se realiza el 5 de febrero de 1917 y entra en vigor el 1º de mayo del mismo año.⁶

Los artículos 108 al 114, correspondientes al Título IV de la Constitución Política de 1917, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, al respecto establecen lo siguiente:

Artículo 108.- Establece que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Establece además, la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados a las Legislaturas locales, por violaciones a la Constitución y leyes federales. Con respecto

⁶ Enciclopedia Microsoft Encarta 99, "Constitucionalismo mexicano".

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

Artículo 109.- Entre otras cosas hace mención al delito en el fuero común, cometido por servidor público, caso en el cual la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la integren, si ha o no ha lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. 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 tratase de un delito oficial.

Artículo 110.- Por su parte, hace expresa referencia a los casos en que altos funcionarios no gozan del fuero constitucional por 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 sucedería respecto a delitos comunes que se cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el funcionario haya vuelto a desempeñar sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto por el artículo 109.

Artículo 111.- Establece el procedimiento que debe seguirse en caso de delitos oficiales. Por ejemplo, que de ellos 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 declarara por mayoría de las dos

terceras partes del total de sus miembros después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine 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; tanto en los casos previstos por el artículo 109 como en los del presente artículo, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Por otra parte, se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate. El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del distrito y territorios federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio del interés público y del buen despacho; aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 de dicha Constitución.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito y de los Jueces del orden común.

En estos casos, primeramente la Cámara de Diputados y posteriormente la de Senadores, declararán justificada por mayoría absoluta de votos, la petición de la

acusación del funcionario, quien quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a una nueva investigación.

Finalmente, en dicho precepto se establece que el Presidente de la República antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

Artículo 112.- Dicho precepto establece que una vez pronunciada sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 113.- Sustenta que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrán exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después.

Finalmente, el artículo 114 sostiene que en las demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

La Constitución de 1917, en su texto original, señala que el Presidente de la República goza de inmunidad por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, sin embargo, no quedan comprendidos en ella los delitos graves del orden común ni la traición a la patria.

Asimismo, el titular del Ejecutivo gozaría de fuero constitucional por delitos que no abarcaran su inmunidad.

La Constitución en cita es reflejo de mandamientos consignados en Constituciones anteriores, denotando que con el establecimiento de ellas se rompió

con los criterios de las Constituciones monárquicas en las que predominaba el principio de que *la persona del rey es sagrada e inviolable*.

Actualmente los principios que rigen nuestra Constitución en el ámbito de la responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo, establecen al respecto que sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Desde nuestro particular punto de vista consideramos que el principio de que la persona del rey es sagrada e inviolable, sigue aplicándose en nuestro actual sistema de derecho si bien no en forma total, sí parcialmente; así pues, consideramos que la responsabilidad del titular del Ejecutivo debe ser juzgada en razón al desempeño de las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas, y no ser privilegiado castigándolo por cuestiones que desde nuestro punto de vista resultan difíciles de suscitarse en el mandato constitucional del Presidente. De ahí entonces la necesidad de ir en busca de lo que representa la responsabilidad del titular del Ejecutivo, con el fin de establecer si es o no adecuado que a éste se le juzgue políticamente por el desempeño y consecuencias de sus funciones, enjuiciándole políticamente como a los merecedores de éste.

1.6. La responsabilidad de los representantes de Estado en el derecho comparado

En países de régimen presidencial, se sanciona la responsabilidad de los titulares tanto por delitos comunes como por delitos políticos, sin embargo no puede fincarse ésta si previamente el Congreso no lo autoriza.

En la España republicana, conforme a las disposiciones contenidas en la constitución de 1931, el Presidente no gozaba de inmunidad alguna, sino tan sólo del

privilegio dilatorio de la acción; esto regulado también en la ley del 1º de abril de 1933 en la que se consignó el procedimiento para exigir la responsabilidad criminal del Presidente, dicha responsabilidad podía exigírsele también por motivos políticos, por infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales y por la comisión de delitos comunes, la sanción aplicable de ser culpable era la destitución del cargo.

En la V República francesa, la responsabilidad presidencial contenida en la constitución de 1958, establecía que el Presidente no podía responder de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones, no así en el caso de traición, aunque la noción de alta traición no estaba definida por el Código Penal francés, pero sí en la constitución.

El procedimiento que debía seguirse, tratándose del Presidente de la República y después de que las asambleas decidieran soberanamente de que la acusación fuera procedente, se reducía esencialmente a que la Comisión de Instrucción se limitara a apreciar las pruebas de los hechos enunciados en la resolución de acusación; era en sí un controlador de la materialidad de la imputación, pero no podía pronunciarse sobre la calificación jurídica de esas pruebas. Por su parte el Procurador General asistido de los presidentes de las dos asambleas del Parlamento, se pronunciaban en un plazo de 10 días, si la acusación debía o no ampliarse respecto a nuevos hechos.

La constitución italiana de 1948 impone al Presidente una similar e ilimitada responsabilidad, ya que este ordenamiento disponía que el Presidente de la República no era responsable de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones, excepto por la alta traición o por atentados a la constitución, en tales casos, es puesto en estado de acusación ante el Parlamento.

Por lo que respecta a los países de América, como es el caso de Argentina y conforme a lo dispuesto por la constitución de 1853, los altos funcionarios estaban sujetos a juicio político por mal desempeño o por delitos en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes, se trataba de causales de dos órdenes diferentes, una de ellas referente a la comisión de hechos calificados y pensados por la ley como delitos, por ejemplo el cohecho, la malversación de caudales públicos, las negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, las exenciones ilegales, etcétera; por otra parte se incluye un vasto conjunto de situaciones que justifican el enjuiciamiento político, aún cuando no constituyan tales hechos delitos, pero hacen que el funcionario público sea indigno o incapaz de desempeñar la función pública.

En la constitución argentina, como en nuestras Constituciones de 1857 y 1917, se sigue un sistema similar ya que la Cámara de Diputados tiene la facultad de acusación ante el Senado, respecto de los funcionarios públicos ya mencionados; después de haber conocido de ellos y de haber declarado la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes se seguía el procedimiento a que se ha hecho referencia.

En Brasil, se sigue un sistema también similar a los anteriores, su constitución dispone que el Presidente de la República después de que la Cámara de Diputados declare procedente la acusación en su contra, será sometido a juicio ante el Consejo Federal por delitos que atenten contra la existencia de la Unión, la constitución, el libre ejercicio de los poderes públicos, la probidad administrativa y la custodia y empleo de los fondos públicos así como por la ejecución de las decisiones federales.

La constitución norteamericana al respecto señala que tratándose del Presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles, serán removidos de sus

funciones por acusaciones y convicción de traición, cohecho y otros crímenes o delitos, el Senado es exclusivo de juzgar dichas acusaciones. La sentencia en casos de juicio político no tendrá más efecto que la remoción del cargo honorario, de confianza o a sueldo del Gobierno, pero el convicto quedará sin embargo sujeto a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la ley.⁷

De acuerdo con los datos aportados por el tratadista que citamos anteriormente, Argentina y Brasil son países que en realidad se han preocupado por juzgar las decisiones del Presidente en cuanto al manejo del Gobierno, pudiendo incluso ser enjuiciado por tales delitos; esto sin hacer menos a Estados Unidos de Norteamérica, donde se encuentra previsto el *Impeachment* o conocido también como juicio para la destitución del Presidente.

A este respecto cabe seguir citando los antecedentes de la responsabilidad pública en nuestro país, con el afán de encontrar respuesta al hecho de que pueda fincarse responsabilidad al titular del Ejecutivo por actos o decisiones que tome en su mandato.

1.7. Antecedente de la responsabilidad pública en México

Los antecedentes directos del régimen mexicano sobre responsabilidad pública, “se sustentan en el *juicio de residencia español* y en el *Impeachment inglés*.”

Por lo que respecta al primero de los citados, conocido también como juicio de *residencia colonial*, permitió exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos del virreinato y al propio tiempo propiciaba las controversias entre gobernados frente a los agravios que las autoridades les inferían en sus personas y en sus bienes. El

⁷ Raúl F. Cárdenas, *op. cit.*, p. 330 s.s.

juicio de residencia se aplica absolutamente en contra de todas las autoridades, hecho que transforma el juicio de residencia en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales.

Por su parte el *Impeachment inglés* surgió cuando el parlamento vigorizó sus atribuciones hasta que se pudo juzgar a los funcionarios del Gobierno, después del enjuiciamiento que se hizo del rey Carlos I, quien fue condenado a muerte. México recibió dicha influencia, a través del régimen de responsabilidad establecido en la constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787, pero sólo por lo que respecta a faltas graves y delitos tales como la traición y cohecho.

El *Impeachment inglés*, como antecedente del Juicio Político en nuestro país y antecedente del *Impeachment americano*, ha sido considerado un juicio a través del cual el Presidente puede ser personalmente responsable de sus actos, no tanto ante el Congreso, sino también ante el pueblo por el que es elegido; durante su mandato, su enjuiciamiento por el *Impeachment* es el único medio de hacer efectiva dicha responsabilidad, de esta forma se impide que se mantenga hasta el final del mandato el Presidente indigno, violento o en cualquier forma delincuente. Así pues la mayoría parlamentaria dispone de un arma contra el Presidente, claro está que es controlada tratándose de destituciones por medio de los derechos de que gozan las partes en dicho proceso.

Ahora bien, la constitución norteamericana contempla dos situaciones que se han reconocido en nuestra Constitución respecto al Juicio Político. La primera de ellas por quienes sostienen que la acusación de delitos políticos sólo puede tener fundamento en los hechos declarados por la ley como delictuosos, es decir, traición, cohecho y otros crímenes y delitos; en tanto que la segunda de las situaciones sustenta que los Juicios Políticos deben tener fundamento ilimitado, quedando exclusivamente

en manos del Senado su definición, interpretación amplia que ha prevalecido en las dos cámaras del Congreso americano.⁸

En nuestro contexto y desde nuestro particular punto de vista, comulgamos con la segunda de las situaciones debido a que consideramos que el Juicio Político en México debe tener fundamento ilimitado, porque de ello dependería en gran medida la verdadera voluntad del pueblo consagrada en la democracia. Esto en el entendido de que la voluntad del pueblo no debe terminar con la elección del titular que los represente, sino incluso defender el derecho sobre su postulación y el desempeño de su función.

El sistema americano en relación al Juicio Político o *Impeachment* fue expuesto por Alexander Hamilton en *El Federalista Número 65*, para Hamilton la finalidad del Juicio Político es la separación del servidor indigno del cargo público y no la sanción pecuniaria o patrimonial de un acto indebido, aunque después del juicio pueda contener otras sanciones. Hamilton destacó la importancia de separar la responsabilidad política de los demás tipos de responsabilidad debido a que el daño ocasionado por un funcionario infringe a la comunidad política, misma que debe ser resarcida mediante la remoción del funcionario después de un procedimiento seguido ante un órgano político.⁹

La aplicación de las sanciones penales es competencia de la autoridad judicial, por su parte, la naturaleza de las sanciones del Juicio Político es exclusivamente política, de lo contrario el principio *non bis in idem* se violaría debido a que nadie puede ser sancionado dos veces por el mismo delito.

⁸ Raúl F. Cárdenas, *op.cit.* p.325

⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*. p. 1867

El Juicio Político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional. Por ello, el órgano político al que se le encomienda el papel de juez sólo conocerá y decidirá sobre imputaciones de carácter político, por lo que en nuestro sistema de derecho deben entenderse tan sólo como las violaciones a la Constitución y a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y no cuestiones penales por violación a las leyes de dicho orden. Por lo tanto, las sanciones que determine en su caso el órgano juzgador serán exclusivamente de carácter político, por ejemplo, la remoción del cargo a desempeñar, la inhabilitación para ocupar un cargo o desempeñar comisiones de carácter público, etc.

En este sentido, la responsabilidad de los funcionarios públicos debe ser un signo del sistema democrático, debido a que en todos los regímenes bajo esta forma de gobierno se han estructurado e implantado instituciones jurídicas que la prevén sustantivamente y la regulan adjetivamente. Por ello, en un régimen democrático consideramos que los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que los personifican ejecutando las funciones que se les encomiendan deben ser reputados naturalmente servidores públicos, y no privilegiarlos dentro del orden especial que representa el cargo que desempeñan, caso específico el del titular del Ejecutivo.

CAPÍTULO II

SUPREMACÍA DEL PODER EJECUTIVO

Nuestro régimen político ha sido por muchos llamado presidencialista, esto pese a que nuestra Constitución haya seguido los principios básicos de la constitución americana, misma que tomó en cuenta la división de poderes.

La connotación especial del sistema presidencialista, consideramos que ha surgido debido a que dicho poder emana como ningún otro con un cúmulo de facultades y prerrogativas inherentes al mismo por mandamiento de nuestra propia Constitución; de ahí entonces que en el presente capítulo abordemos cuestiones tales como la supremacía del Poder Ejecutivo, hasta llegar a encontrar si es o no necesario implementar el Juicio Político en contra del titular del Ejecutivo por las decisiones y actos que llegue a tomar en el marco de sus amplias facultades Constitucionales.

2.1. Supremacía del Poder Ejecutivo

En el marco actual del artículo 80 de nuestra Constitución se señala que: “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁰

La connotación del Supremo Poder Ejecutivo en el sentido estricto y literal de la frase que encierra dicho numeral, desde nuestro punto de vista lo distingue de los demás poderes a quienes no se les da el carácter de supremos, de ahí entonces que sea necesario delimitar el concepto de *supremacía de poder*.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 43

En el contexto del problema por resolver, en el sentido de si el Poder Ejecutivo de la Unión es Poder Supremo dentro del Estado, garantiza necesariamente establecer si el Estado debe someterse en sí a un orden jurídico que él mismo establece; por otra parte, si dicho Estado puede existir cuando su misión esencial es la búsqueda y promoción del bien común, lo que desde nuestro punto de vista se antoja difícil al no existir un verdadero equilibrio de poderes, sino por el contrario la supremacía de uno de ellos frente a los demás, ¿acaso será que nuestro sistema de derecho lo permite?, la respuesta pudiera darse en razón a las facultades que el propio sistema de derecho ha otorgado al Poder Ejecutivo desde un punto de vista eminentemente Constitucional, a grado tal de romper con principios como los que sustentan al propio Poder Legislativo, y asimismo al Poder Judicial. Casos específicos los consignados en los artículos 131 y 89 fracción XIV del ordenamiento en cita, preceptos, que valga su redacción al ser estudiados en forma exegética, determinan lo expuesto desde nuestro punto de vista, respetando criterios y opiniones en contra, que en relación a ello se han suscitado.

Así pues, dentro del Estado, a pesar de que por teoría se haya optado por una división de poderes, en la práctica esa división podría ser debatida dentro de nuestro sistema Constitucional en razón a lo ya expuesto, de ahí que nuestro sistema de derecho sea permisionario del orden y connotación que hoy guarda el Poder Ejecutivo, considerado por muchos supremo; y en estas circunstancias por consecuencia un sistema presidencialista producto de dicha supremacía.

“Cabe hacer notar, que la Supremacía del Poder Ejecutivo se encuentra dada dentro del Supremo Poder del Estado, desde luego, dicha coexistencia dentro de una misma estructura político-administrativa perfectamente definida que señala las atribuciones y los límites tanto del poder del Estado como del Poder Ejecutivo; en dichas condiciones, la Federación aparece por razón de su existencia como la esfera

de Poder Supremo de la República, cuya autoridad soberana se ejerce en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional, de acuerdo con las atribuciones que le otorga la Ley Fundamental, sin embargo dicha esfera de Poder Supremo se divide a su vez para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sentido en el cual y de acuerdo a la Constitución se caracteriza al Poder Ejecutivo de la Unión como un Poder Supremo en relación a los poderes inferiores”.¹¹

2.2. El Poder Ejecutivo de la Unión, perspectiva conceptual en el marco de la doctrina mexicana

En la tradición histórica de México se ha determinado como en otros países hispanoamericanos, el establecimiento de un Poder Ejecutivo vigoroso, heredero de una prolongada evolución secular. Retrocediendo en la historia, y plantándonos en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1857, en que el Poder Legislativo armado de doctrinas democráticas y contando con los mejores exponentes que la política nacional ha tenido hasta nuestros días, el Legislativo unicamarista por cierto, contuvo la tendencia al desbordamiento de las funciones del Presidente de la República, que heredaba el afán despótico y arbitrario de los caudillos prepotentes; pronto éste, a través de las facultades extraordinarias, primero; luego con la institución del Senado, restablecido en 1874; y después con la concentración de poder en que culminó la dictadura porfirista, fue siendo doblegada la acción del Poder Legislativo, al mismo tiempo que se daba fin a la autonomía del Poder Judicial.

Puede decirse que en México la dictadura ha sido un fenómeno recurrente y que en el primer siglo de nuestra historia se cumplieron cabalmente las profecías de Bolívar sobre el mundo iberoamericano.

¹¹ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 571

La similitud con los países de Centro y Sudamérica es completa; recordemos que cuando el genial Bolívar, concibió un sistema que si en todas nuestras naciones fue rechazado formalmente, en la práctica adquirió carta de naturaleza, debido a que el libertador sostuvo la necesidad de un Ejecutivo fuerte, dotado de enormes facultades y que fuese como *un sol en torno del cual girasen todos los hombres y las cosas*. Así, el Presidente de la República dijo dicho libertador será en nuestra constitución *“como el sol que fijó en su centro, la vida al universo. Esta suprema autoridad debe ser perpetua, porque en todo régimen sin jerarquía, es preciso más que en los otros, que haya un punto fijo alrededor del cual se muevan los magistrados y demás ciudadanos, los hombres y las cosas”*.¹²

La natural concentración de poderes, entre ellos el del Presidente de la República en México, puede bien considerarse como un matiz que deriva del caudillaje y las dictaduras del pasado siglo.

Lo anterior no significa que en el presidencialismo norteamericano no haya también características especiales, por que el Presidente de los Estados Unidos es una figura cuya plenitud escapa al esquema racionalista de la Constitución. Es mucho más que el centro de un haz de poderes o que un mecanismo en la máquina constitucional, y en consecuencia su función jurídico-política rebasa ampliamente la mera titularidad de competencias políticas, todo ello a pesar de que de acuerdo a uno de los más agudos analistas de la vida económica, social y política de Estados Unidos, Wright Mills, sobre las estructuras constitucionales de dicho país, se encuentran los poderosos intereses financieros y, en general, económicos, de ahí que en voz de otros tratadistas se afirma también que la presidencia no es meramente un cargo

¹² Daniel Morcno Sánchez, Derecho Constitucional Mexicano, p. 385

administrativo, porque tal cosa es lo menos importante de ella, lo cierto es que es preeminente un caudillaje moral.

En nuestro caso, algunos creen que existen elementos que hacen pensar que tenemos matices del parlamentarismo; y como esta fórmula política, con la presidencial, a parte de las democracias socialistas, constituyen las principales que en la actualidad tienen vigencia en la organización y ejecución del Gobierno; en este caso se habla de dos sistemas, el primero de ellos, es que en el sistema parlamentario, el gobierno se ejerce por el Gabinete, que surge del Parlamento o Poder Legislativo; la administración tiene una vigorosa y decisiva influencia en las Cámaras. El modelo clásico que es el inglés, donde nació este sistema, señala que cuando ocurren discrepancias, se recurre, en última instancia, al sufragio del ciudadano, quien a través de la elección de los miembros del Parlamento, va a dictar el fallo definitivo.

En el sistema presidencial, que es el segundo de los citados y cuyo modelo fundamental se encuentra en los Estados Unidos, el ejecutivo tiene una gran independencia en sus funciones, derivada en buena parte de la forma en que se estableció, siguiendo a Montesquieu, la separación de poderes. Aunque hay Repúblicas de tipo parlamentario, a pesar de la existencia de la institución de la presidencia, el sistema norteamericano, imitado en Iberoamérica y que en los últimos lustros ha tenido influencia también en Europa, se distingue porque el Ejecutivo goza de gran autonomía, y a veces ejerce prepotencia respecto del Poder Legislativo. Cierto que en ocasiones, debido al proceso electoral, el Senado o la Cámara de los Representantes destruye su función; pero ello no significa que coarten su independencia. Los mayores obstáculos se encuentran, en la realidad política de dicha nación, en los grandes intereses financieros, en los grupos de presión pero que no impiden la independencia del Ejecutivo.

En el caso específico de México se hace referencia a los aparentes matices parlamentarios. El primero es el *refrendo*, éste se ha plasmado entre las facultades y obligaciones que el artículo 89 constitucional establece, la fracción II le otorga la libertad de nombrar y remover a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, etcétera, a su vez, el artículo 92 preceptúa que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. Añadiendo que sin este requisito no serán obedecidos, constitucionalmente conocido como *refrendo*, cuyo origen se encuentra en el parlamentarismo inglés.

Otro matiz que algunos asimilan como una semejanza con el parlamentarismo, es el caso que se considera en el artículo 29 constitucional, que señala que en las situaciones de perturbación grave de la paz pública, cuando para suspender las garantías exige que el Presidente de la República actúe de acuerdo con el Consejo de Ministros. Debe contarse además con la aprobación del Congreso de la Unión o en su caso, de la Comisión Permanente. En esta ocasión si nos encontramos en presencia de señalar que existe responsabilidad de cada Secretario, además de la del Ejecutivo, por las graves consecuencias que puede tener la suspensión de garantías.

Asimismo, por lo que se refiere al informe presidencial ante las Cámaras, en la forma que lo exige la Constitución, tampoco puede considerarse el caso de un punto relativo al parlamentarismo, ya que si es verdad que son los propios Secretarios quienes elaboran el informe en lo referente a su despacho, la redacción responsable corresponde al Ejecutivo, quien además puede cambiar, a su arbitrio, la redacción de tal informe, incluso hacer a un lado la mayor parte de lo que ha expresado un Ministro, dándole mayor jerarquía, lo que en la práctica sucede, por razones puramente políticas.

Otro aspecto en los que el Ejecutivo interviene en el Congreso, es en aquél referente a la clausura de sesiones ordinarias, ya que de acuerdo al artículo 66 Constitucional, si las dos Cámaras no estuviesen de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente; así las Cámaras constituyen dóciles instrumentos del Presidente de la República, por ello muchos han considerado al Poder Legislativo un verdadero poder respaldativo.

En el caso de los artículos 84 y 85 de la citada Constitución en los que se establecen las bases para la designación, por el Congreso, del Presidente de la República, en el supuesto de que haya falta absoluta. Se exige un quórum especial y mayoría absoluta.

Tal intervención del Congreso ha resultado una consecuencia de las amargas experiencias que entre nosotros ha tenido la institución de la vicepresidencia, o también, la sustitución automática recaída en el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, caso especial el de la Constitución de 1857, o el de un Secretario de Estado en los últimos años en que estuvo en vigor tal Carta.¹³

De acuerdo con lo antes escrito coincidimos, al igual que el tratadista que se ha citado, en señalar que nuestro Poder Ejecutivo ha tomado a la fecha matices parlamentarios y también presidencialistas. Sin embargo, la posición que tiene, o bien que guarda, dentro de nuestro sistema Constitucional Mexicano, es que es un poder con una fuerza absoluta sobre el cual los demás poderes actúan, debido a que la propia Constitución de dicha forma lo establece. No debe olvidarse también que el Poder Ejecutivo Federal ha guardado, no de ahora sino de siempre, un privilegio especial por encima de los demás poderes que lo distingue entonces de aquéllos debido a su

¹³ Daniel Moreno Sánchez, *op. cit.* pp. 385-389

supremacía; de esta forma el Ejecutivo Federal se coloca como el poder de poderes en el marco conceptual de la división de poderes en nuestro sistema de derecho.

2.3. El Poder Ejecutivo Federal

La historia de México independiente, en el campo presidencial, ha consagrado el Ejecutivo unipersonal, así lo establece actualmente el artículo 80 de nuestra Ley fundamental, al señalar “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁴ A partir de la primer Constitución Federal de 1834, el Poder Ejecutivo se confió a una sola persona, como ha permanecido hasta la fecha. En los países grandes, con graves problemas y una administración complicada que requiere una intervención rápida de la autoridad administrativa, se cuenta con ejecutivos unipersonales, llámense monarcas, dictadores, primeros ministros o presidentes de la república. En este orden, como lo dispone la Constitución misma, los Secretarios de Estado, el mismo Jefe de Departamento autónomo y Secretarios de Despacho, no son más que dependientes del Presidente de la República a quienes competen las atribuciones que a ellos delega.

Así pues, dicha unipersonalidad del Ejecutivo se encuentra constituida de un sinnúmero de facultades entre las cuales destaca la reglamentaria. La fracción I del artículo 89 de la Constitución concede al Ejecutivo dicha facultad; la Constitución vigente en la fracción I del citado numeral y en las frases que se han separado (promulgar y ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia) existe la posibilidad de dictar reglamentos por el Ejecutivo; el término proveer es el que encuentra la facultad reglamentaria que es propiamente de carácter

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.43

legislativo, por lo que se considera una de las excepciones al principio de la separación de poderes.

Además de las facultades que la Constitución otorga al Presidente de la República, fuera del marco constitucional una tradición de autoritarismo es la que determina la función política del primer mandatario del país.

Cabe señalar también que otra función del Ejecutivo es la de ser considerado autoridad suprema en materia agraria. En efecto, todo lo que concierne a restitución o dotación de tierras o de aguas que presentan ante él (Ejecutivo) los Estados y territorios, directamente ante los Gobernadores, después de turnarse a las Comisiones Mixtas la resolución final corresponde al Ejecutivo Federal.

Diversos factores han intervenido en el papel de Presidente de la República en la vida política nacional, llámense preponderantes, tradiciones de fuerza en el Ejecutivo y de gran autoritarismo, han convergido en tal forma que la actividad presidencial ha asumido caracteres casi mágicos con reminiscencias precolombinas. Este es uno de los factores de ascendencia secular. El otro, también de duración de 3 siglos, fue el Ejecutivo colonial, el virrey, era un *alter ego*, es decir, otro yo, el representante mismo del rey de España.

“La existencia del Ejecutivo unipersonal, normalmente trae como consecuencia un partido semioficial, que funciona como un organismo burocrático, mismo que ha influido para establecer un sistema más cerrado, por lo que hasta hoy ha provocado que las campañas políticas sean un derroche de gasto físico, espiritual y sobre todo económico, que sólo aparecen durante el proceso electoral de tipo presidencial, cada seis años.

Sin embargo, lo anterior no presupone necesariamente que por ello se considere un sistema preponderantemente presidencialista, connatural de los mexicanos o de los iberoamericanos, porque la transformación económica que se ha empezado a producir junto con los sistemas de comunicación de tipo masivo, están influyendo para cambiarlo. Particularmente en México los sucesos de 1968 demostraron dos hechos: que existe una fuerza latente con aspiración pluralista; y que el viejo sistema autoritario está en decadencia”.¹⁵

De esta forma, en tanto se recojan las aspiraciones pluralistas, en esta medida, se irá derrumbando el sistema que no opera racionalmente; entonces se podrá lograr que al lado de un Ejecutivo fuerte, como los tiempos modernos lo han forjado en muchos países, exista un juego de fuerzas plurales, con una participación de las mayorías, tanto en lo político como en lo económico. De esta forma es como los actuales doctrinarios observan y pueden vislumbrar en el futuro el sistema presidencialista constituido por un actual Ejecutivo fuerte.

2.4. Atribuciones constitucionales del Ejecutivo Federal

En México, las atribuciones que constitucionalmente le son otorgadas al titular del Ejecutivo, se consagran en el artículo 89 de nuestra Ley Suprema; por voz del señor Manuel Bartlett, “el Presidente de México tiene múltiples facultades, las que provienen de fuentes tales como la Constitución, leyes ordinarias y del propio sistema político, atendiendo a las primeras menciona las de nombramiento, las que ejerce en materia internacional, las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de leyes.

¹⁵ Ibidem. p. 418

En las segundas las que propiamente le otorgan las leyes de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, otras como en el caso de las leyes de comunicación.

Finalmente las que provienen del sistema político, que según consideraciones del propio partido oficial, en gran medida se han ido agotando, como es el caso del Presidente en su papel de jefe del partido oficial y la personalísima designación de su sucesor y de los Gobernadores”.¹⁶

Pese a lo anterior, tratadistas diversos han acostumbrado dividir normalmente las funciones del titular del Ejecutivo en dos grandes grupos, “las primeras denominadas políticas y las segundas administrativas. Tratándose de las políticas, el Poder Ejecutivo se encarga de las relaciones con los otros poderes, de la representación internacional, de las relaciones con las organizaciones políticas y del desarrollo del sistema político en general; las funciones administrativas las desempeña de acuerdo a una organización piramidal de la que él es titular en relación a su administración.”¹⁷

En el marco de las amplias facultades que otorga el artículo 89 al Presidente de la República, se encuentran primordialmente las siguientes:

◆ Facultades Constitucionales

El Ejecutivo Federal cuenta con ciertas facultades exclusivas otorgadas por la Constitución, mismas que realiza sin la intervención de los otros dos poderes, como es

¹⁶ Manuel Bartlett, cit. pos. Jorge Carpizo, El presidencialismo mexicano, p. 25

¹⁷ idem

el caso de las facultades de nombramiento, las que ejerce en materia internacional, las de iniciativa de ley, promulgación, ejecución, la reglamentaria, etcétera.

◆ Facultades Legislativas

Como caso de excepción, el artículo 49 de nuestra Constitución Federal establece que “no podrá depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.¹⁸

Con base en lo anterior, cabe señalar que de acuerdo al criterio del Dr. Rubén Delgado Moya “que en la teoría de la división de poderes de Montesquieu había sido mal interpretada, porque la misma se consideraba, en el mejor de los casos, una contraposición de poderes, lo cual es inexacto; porque actualmente dicha mal interpretación ya ha sido superada, al estimarse que entre los poderes, en lugar de contraposición o contra peso entre ellos, en realidad lo que existe es colaboración, la cual, en vez de entorpecer la función de cada uno de ellos, las facilita y agiliza”.¹⁹

Con apoyo en el criterio anteriormente citado, el reflejo de los numerales 29 y 131 de nuestra Constitución denotan lo que con justo criterio señala el tratadista en cita. Basta el análisis del artículo 29 así como del 131 para confirmarlo; sin embargo este último precepto denota la colaboración tan sólo del Congreso de la Unión para que el Ejecutivo legisle en materia de comercio exterior, a diferencia del artículo 29 en donde intervienen muchos más órganos en colaboración con el Ejecutivo para ejercitar su facultad legislativa.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.29

¹⁹ Rubén Delgado Moya, Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada. pp. 102-103

La facultad antes dicha, misma que encuentra su fundamento en el artículo 71 fracción I de nuestra Constitución, otorga al Ejecutivo en forma expresa la facultad referida, asimismo, el artículo 72 inciso A de la mencionada Constitución otorga facultad al Ejecutivo para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión.

Cabe hacer notar que el veto, facultad aludida, llamado presidencial, no es absoluto sino suspensivo, esto es, “su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable para que una ley o decreto entre en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a hacer discutidos por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva”.²⁰

Por lo que respecta a la promulgación de la ley, el titular del Ejecutivo ordena la publicación de ésta o bien de un decreto previamente aprobado por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que la integran, debido a que la promulgación “implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse, con el *refrendo* otorgado por los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el cual versen, tal como lo señala el artículo 92 constitucional, por lo que la promulgación no es una facultad, aún cuando pudiera entenderse como tal sino una obligación del Presidente de la República, porque de esta forma lo establece expresamente el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución y su incumplimiento origina el que una ley o decreto no entre en vigor”.²¹

Por otro lado, el Presidente de la República, según lo previsto por el artículo 89 fracción XI, puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando así lo

²⁰ Daniel Moreno, *op. cit.* pp. 408-409

²¹ Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*. pp. 782-783

acuerde la Comisión Permanente, sin embargo, el Presidente no puede convocar a dichas sesiones sin que antes exista el consentimiento de la Comisión Permanente. Lo anterior en virtud de lo establecido en el artículo 79 fracción IV Constitucional, el cual atribuye al citado órgano el poder de “acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias”.²²

En opinión de Jorge Carpizo “en la actualidad, el Presidente sólo puede proponer a la Comisión Permanente que convoque de acuerdo al artículo 79 fracción IV de la Constitución, lo que no puede hacer si no es previo acuerdo de dicha Comisión; o sea que, de poseer la facultad, pasó sólo a poder sugerir que esa facultad se utilice. La Comisión Permanente, en nuestros días es el único órgano competente para convocar al Congreso o a una de las Cámaras a sesiones extraordinarias. Desde el punto de vista Constitucional, ésta es la única facultad de que el Presidente de la República ha sido privado desde la promulgación de la Constitución de 1917”.²³

◆ Facultad Reglamentaria

Dicha facultad del Presidente de la República, consagrada en el artículo 89 Constitucional fracción I, señala textualmente que “es obligación del Presidente la promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”²⁴; lo que se materializa a través de los llamados reglamentos heterónomos que sólo el Presidente

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 43

²³ Jorge Carpizo, El presidencialismo mexicano, p. 111-112

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 45

de la República puede expedir, “cuyo objeto estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan”.²⁵

“La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa, sino que su validez depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así, al igual que una ley secundaria no debe oponerse a la Constitución, un reglamento no debe tampoco por lo tanto, infringir o alterar ninguna ley ordinaria”.²⁶ La facultad reglamentaria que citamos no se agota sólo en la expedición de reglamentos heterónomos, sino también se desarrolla en lo que concierne a los reglamentos autónomos, “que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 Constitucional”²⁷. El cual establece en su párrafo primero que en caso de infracciones a los citados reglamentos, compete a las autoridades administrativas la aplicación de las sanciones respectivas.

◆ Facultades administrativas

Es sabido, y de esta forma se reafirma por la doctrina, “que el ámbito competencial del Presidente de la República radica principalmente en sus facultades administrativas, es decir, la realización de actos administrativos de diversa naturaleza. El conjunto de estos actos equivale a la administración pública del Estado, por lo que las mencionadas facultades administrativas del titular del Ejecutivo no se encuentran clasificadas”.²⁸ Sin embargo, pueden agruparse de la siguiente forma:

²⁵ Jorge Carpizo, *op. cit.* pp. 111-112

²⁶ Ignacio Burgoa, *op. cit.* p. 174

²⁷ *Idem*

²⁸ *Idem*.

➤ Facultad de nombramiento

Radica en el derecho que el Presidente goza para poder nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, Agentes Diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, y demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; así también tiene facultad para nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Agentes Diplomáticos y Cónsules generales, con la aprobación del Senado, Coroneles y demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, lo cual encuentra su fundamento en el artículo 89 fracciones II, III, IV y V de la Constitución.

Por otra parte, de acuerdo con la fracción IX del citado mandamiento constitucional, corresponde también al titular el Poder Ejecutivo Federal designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.

No debe pasarse por alto que cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV y IX del artículo 89 constitucional con aprobación de la Comisión Permanente, según lo dispone la fracción XVI del precepto aludido.

En este orden, cabe también precisar que por lo que respecta a la facultad de remoción de empleados burocráticos federales, no puede realizarla el titular del Ejecutivo si no es con causa justificada, así lo establece la fracción IX del apartado B del artículo 123 Constitucional.

El Presidente de la República goza, además, de la facultad de defensa y seguridad nacionales, que la fracción VI del artículo 89 constitucional señala, al disponer que “el Presidente de la República puede disponer de la totalidad de la

Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.²⁹ Por otra parte, la fracción VII del citado precepto faculta al titular del Ejecutivo para “disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76”³⁰; lo que provoca en consecuencia que se hable de lo que producen las facultades administrativas derivadas de las fracciones IV y V del citado precepto constitucional, esto es, las facultades de defensa y seguridad nacionales.

➤ Facultad de defensa y seguridad nacionales

El artículo 89 constitucional en sus fracciones VI y VII, fundamenta la facultad que tratamos, sin embargo, debe tomarse en cuenta para tal efecto las facultades exclusivas del Senado, para que se den los supuestos de las fracciones aludidas, esto con la finalidad de que el Ejecutivo pueda hacer frente y defender al Estado mexicano, a su territorio y a su población contra agresiones exteriores y asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos internos.

➤ Facultad de declarar la guerra

Conforme a lo dispuesto por el artículo 89 fracción VIII de la Constitución, compete también al titular del Poder Ejecutivo, declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión y siempre que se den los supuestos previstos en la fracción VII del artículo 89 ya señalado.

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 46

³⁰ Ídem

Cabe, sin embargo, hacer expresa alusión a que la facultad de defensa y seguridad nacionales provocan lo anterior; de igual forma, cuando el Ejecutivo lleva a cabo lo dispuesto por el artículo 29 de nuestro mandamiento supremo, y bajo los supuestos que dicho apartado normativo consigna, y el cual transcribimos por sentido de importancia.

Artículo 29 Constitucional.- “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.³¹

Sin hacer menos las fracciones anteriormente mencionadas, a nuestro modo de ver la que más trasciende en el ánimo de las facultades conferidas al titular del Ejecutivo es la marcada con la fracción XX, que es exageradamente amplia, debido a que dicha fracción establece que “el Presidente de la República tendrá las facultades y obligaciones que expresamente le confiera la propia Constitución”, de donde se desprende que nuestra Carta Magna no limita al Ejecutivo Federal en cuanto a

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 21

facultades se refiere, siempre y cuando éstas estén expresamente determinadas por la misma.

En este sentido, podemos observar con gran atino, que siguiendo la regla que todo aquello que no esté reservado a los Estados es competencia de la Federación, cuyo titular es el Ejecutivo Federal, es quien puede consecuentemente ejercitar todas las facultades de tal forma conferidas.

➤ Facultades en materia de relaciones exteriores.

La fracción X del artículo 89 constitucional faculta al Ejecutivo para “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”³², por lo tanto, las negociaciones extranjeras y la celebración de tratados con las potencias de dicho carácter, aun cuando sean facultades del titular del Ejecutivo, se someterán a la ratificación del Congreso Federal, dando así fuerza y prestigio a dichas negociaciones, tanto en nivel interno como externo, caso específico el acreditamiento de embajadores y ministros de otros países, sosteniendo además el Ejecutivo a través del Secretario de Relaciones Exteriores “la correspondencia diplomática y la negociación de los tratados internacionales”.³³

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 46

³³ Idem.

Existe sin embargo una limitación en las relaciones internacionales como en la celebración de tratados, los que no podrán celebrarse si se dan los siguientes supuestos:

1. Infringir nuestra Carta Magna.
2. Restringir la autonomía de los Estados.
3. Violación de las Garantías Constitucionales.
4. Alteración de la forma de gobierno federal.

Lo anterior se debe a que el referido artículo 133 Constitucional ordena que en materia de tratados, y para que sean considerados Ley Suprema de toda la Unión deben ser aprobados por el Senado.

Si dichos tratados van en contra de lo que el artículo 133 señala carecen por lo tanto de validez.

El artículo 15 constitucional prohíbe la celebración de tratados que se refieran a la extradición de reos políticos, así como para aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, o aquéllos convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Por otra parte, el artículo 131 constitucional faculta al titular del Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar

cualquiera otro propósito en beneficio del país, dando cuenta al Congreso, al enviar el presupuesto fiscal de cada año sometido a la aprobación del órgano mencionado, el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

➤ Facultades en materia agraria

El artículo 27 constitucional, en su primer párrafo establece que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada”.³⁴ Asimismo, el citado precepto otorga expresamente al Ejecutivo Federal facultades exclusivas en relación a la regulación de las aguas de propiedad nacional, a las concesiones para la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos naturales del país y respecto al establecimiento y supresión de reservas nacionales. Cabe hacer notar que las facultades aludidas las deberá ejercer el Ejecutivo Federal atendiendo al interés público y al beneficio social.

➤ Facultad expropiatoria

“En esta materia dicha facultad prevista en el artículo 27 Constitucional, incumbe al Presidente en su carácter de Órgano Supremo Administrativo de la Federación. Las cuestiones en materia expropiatoria deben atender por siempre a las reglas de respeto de las garantías individuales, toda vez que dicha figura debe llevarse por causa de interés público y mediante indemnización”.³⁵

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 12

³⁵ Ignacio Burgoa, op.cit. p. 796

➤ Facultades para expulsar extranjeros

El artículo 33 de nuestra Carta Magna establece quiénes son considerados extranjeros, además de que éstos gozan al igual que los mexicanos, de las garantías que otorga esta misma Carta en su Capítulo I. Sin embargo, faculta al Presidente de la República para que éste sea el único que “haga abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”.³⁶

◆ Facultades otorgadas constitucionalmente al Presidente en la intervención de asuntos judiciales

Por mandamiento expreso de la fracción XII del artículo 89 constitucional, es facultad del Presidente de la República “facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, es decir jueces y la fuerza pública necesaria para hacer cumplir en forma coactiva y de requerirse sus determinaciones”.³⁷

Facultad de más peso en este ámbito, prevé la fracción XIV del artículo 89 del precepto legal en cita, que establece lo siguiente “corresponde al Presidente de la República conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal”.³⁸

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 23

³⁷ Ibidem, p. 46

³⁸ Ídem.

> Facultades en materia aduanera

Conforme a lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 89 de la Constitución, corresponde al Ejecutivo habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

> Facultades en materia de propiedad industrial

La fracción XV del artículo 89 de la Constitución otorga al Ejecutivo facultad de conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

> Facultades en materia de comercio exterior

El artículo 131 de la Constitución otorga en forma privativa al Ejecutivo de la Unión gravar mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional. Así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 del ordenamiento en cita.

El Ejecutivo también está facultado por el numeral de referencia y por mandato del Congreso de la Unión, para aumentar, disminuir, o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el

comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.

2.5. Personalidad del Titular del Ejecutivo Federal

El artículo 80 de nuestra Constitución establece en forma textual lo siguiente:

Artículo 80. “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.³⁹

Conforme a lo señalado por el numeral de referencia, el titular del Poder Ejecutivo es un depositario de poder, calificación que se le otorga en forma única a diferencia de los que ocurre con el Poder Legislativo, de ahí que “resulte nuestro sistema de Gobierno y régimen político presidencialista, en razón de las facultades casi omnímodas de que goza el Presidente de la República”.⁴⁰

Ahora bien, con base en lo anterior, la personalidad del titular del Ejecutivo empieza a distinguirse con el señalamiento de ser el sujeto en quien se deposita el ejercicio del Supremo Poder del Ejecutivo de la Unión, sin embargo, su personalidad es requisitada de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 82 del multicitado ordenamiento, precepto que al respecto establece:

Artículo 82. “Para ser Presidente se requiere:

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 43

⁴⁰ Rubén Delgado Moya, op. cit. p. 177

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83”.⁴¹

En razón de lo expuesto y de acuerdo con el contenido del precepto citado, a nuestro modo de ver dicho precepto no es aplicable a la realidad que vivimos, primeramente porque se estima que nadie podría llenar los requisitos establecidos por el numeral citado, si partimos del supuesto de que nadie puede nacer siendo ciudadano mexicano, prerrogativa que sólo alcanza aquél que llegue a la mayoría de edad; en este orden surge la pregunta ¿cómo obtuvo el señor Presidente su ciudadanía por nacimiento?; más aún ¿cómo es posible que el Congreso lo haya aprobado?; y si es un error en la ley y este artículo ha tenido cinco reformas, la primera en 1927, la segunda en 1943, la tercera en 1974, la cuarta en 1993 y la quinta en 1994, no puede ser que se pase por alto dicho error que hace imposible que alguien cumpla con los

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 44

anteriores requisitos. En segundo término, porque aun cuando en dicho precepto no se establezca grado de estudios, nivel económico, experiencia política, etcétera, bien sabemos que son requisitos que todo aquél que ha fungido en dicho cargo ha cumplido, razón por la cual consideramos sea prudente una reforma a dicho numeral.

De esta forma la personalidad del titular del Ejecutivo, en realidad es otra de la que por derecho la Constitución exige.

2.6. Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión

El ejercicio del cargo de Presidente, según lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución, empezará el día 1° de diciembre y será por un lapso de 6 años. Dicho ejercicio no podrá desempeñarse por aquél que hubiese fungido con la calidad de Presidente Interino, Provisional o Sustituto, además de la de Presidente Constitucional; dicho ejercicio también está condicionado con la prohibición expresa de la *no reelección*.

Con respecto a lo anterior, consideramos que si bien es cierto no está permitida la reelección, no así que el titular del Ejecutivo mande iniciativa para tal objetivo. Cabría señalar también que si en el Congreso existe mayoría, éste en su caso no podría entonces objetar dicha propuesta. En nuestra historia han habido rumores de lo expuesto, pero no se han concretado; si el seguimiento en programas en convalidación de avances al respecto hubiera tomado mayor importancia sería prudente estimar que la propuesta de reforma en cuanto a la reelección, hoy se tornaría como aquélla que en un futuro debiera darse.

Por otra parte, en dicho ejercicio del Poder Ejecutivo se prevé la hipótesis de la falta absoluta del Presidente de la República, caso en el cual si ocurre en los dos

primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente el *Colegio Electoral*, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un *presidente interino*; dentro de los 10 días siguientes publicará la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de 18.

En el supuesto de que el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un *presidente provisional* y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al *presidente interino* y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

En el último supuesto, cuando la falta del Presidente ocurriere en los últimos cuatro años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al *presidente sustituto* que deberá concluir el periodo, pero si el Congreso no estuviere reunido la Comisión Permanente nombrará a un *presidente provisional* y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija el *Colegio Electoral* y haga elección del *presidente sustituto*.

En el supuesto de que al comenzar un periodo constitucional no se presentare el Presidente electo, o en su caso la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará del Poder Ejecutivo, en calidad de *presidente interino*, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de *provisional* el que designe la Comisión Permanente.

Cuando la falta del Presidente sea temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un *presidente interino* para que funcione durante el tiempo en que dure dicha falta. Sin embargo, cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia, y nombre, en su caso, al *presidente interino*; si la falta, de *temporal* se convierte en *absoluta*, se procederá conforme lo dispone el artículo 84 constitucional.

El cargo de Presidente sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión y ante el que se presentará la renuncia.

Al tomar posesión de su cargo, el Presidente rendirá ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en receso de aquél la protesta respectiva, para que en lo posterior ejerza válidamente su encargo; al respecto estimamos válido pensar si dicha protesta en verdad vale la pena realizarla, porque tal parece que tan sólo es protocolo al tomar posesión del cargo, pero no compromiso válido en el ejercicio del cargo, mucho menos porque no hay sanción al respecto en caso de incumplimiento.

En el ejercicio del cargo de Presidente, éste no podrá ausentarse sin permiso del Congreso de la Unión. Al respecto, estimamos conveniente poner de manifiesto que dicho permiso, si bien es cierto regula la actividad del Presidente, también debe estimarse que no sería prudente hablar de dicho otorgamiento cuando los compromisos sean de carácter obligatorio, como es el caso de pertenecer a órganos internacionales en donde por disposición expresa de sus contenidos deben acatarse, porque en caso de no cumplirse las sanciones serían tales que vulnerarían el ámbito económico e internacional del Estado.

CAPÍTULO III

RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO FEDERAL, Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL JUICIO POLÍTICO

3.1. Responsabilidad, concepto doctrinario y legal

Por responsabilidad se entiende “deuda, obligación de satisfacer y reparar, por sí o por otro, a consecuencia de una culpa, delito u otra causa legal”.⁴²

Partiendo del supuesto en cuanto a la responsabilidad civil, ésta queda contemplada en el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; al respecto establece el citado artículo lo siguiente:

Artículo 1910. “El que obrando ilícitamente contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.⁴³

El anterior supuesto prevé precisamente el surgimiento de la responsabilidad civil, que se presentará por el obrar ilícito o contra las buenas costumbres, pero siempre y cuando cause un daño a otro; de esta forma, su aplicación en el ámbito estatal es consignada en el artículo 1927 del referido ordenamiento, precepto que señala:

Artículo 1927. “El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo

⁴² Juan Palomar de Miguel, Diccionario para juristas, p. 1188

⁴³ Código Civil para el Distrito Federal, p. 342

podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”.⁴⁴

En este tenor el numeral transcrito prevé, desde el sentido estricto de la materia civil, la obligación de que el Estado tiene que responder por pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, responsabilidad que es solidaria sólo en determinados casos y subsidiaria en otros, y en la que el Estado responderá absolutamente de los daños cuando el servidor público no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para dicho efecto; así es consignada la responsabilidad desde su punto genérico (materia civil) y calidad específica (servidor público).

La estimación de los daños en los supuestos de responsabilidad civil se centrará precisamente en tomo a lo dispuesto por los artículos 1916, 1916 bis y subsecuentes del Código Civil.

Por otra parte, cabe hacer mención que desde el punto de vista de la supremacía de la ley, el artículo 108 de nuestra Constitución es el que da origen a la ley específica en materia de responsabilidad de servidores públicos, toda vez que “el ejercicio del poder estatal constituye un acto singular, con características propias; de ahí que los individuos que participan en él se van distinguiendo de los otros miembros del grupo social; se trata de personas que en la realización de sus actividades, utilizan recursos materiales y económicos, de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto poder de responsabilidad, le son confiados para la persecución de los fines del Estado. Estos signos distintivos son aplicables a los individuos a quienes las normas legales definen como servidores públicos”.⁴⁵

⁴⁴ Idibem p. 345

⁴⁵ Luis Delgadillo Gutiérrez, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. p. 13

3.1.1. Responsabilidad de servidores públicos, perspectiva de conceptualización legal

Conforme a lo dispuesto por el Título IV de la Constitución Política, dicho título ha sido denominado “El tercer método de control jurisdiccional de la Constitución, relativo a los artículos 108 al 114 Constitucionales”,⁴⁶ la conceptualización de la responsabilidad de los servidores públicos en este ámbito, se da en razón principalmente al artículo 108 constitucional y a su ley reglamentaria, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así, dice que la responsabilidad de los servidores públicos “de acuerdo al artículo 108 Constitucional del citado ordenamiento se dará en razón a tener considerados por servidores públicos a los representantes de elección popular; los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de la Administración Pública Federal o capitalina; siempre y cuando omitan salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponde y de acuerdo a los supuestos establecidos por el artículo 47 de la Ley Orgánica”.⁴⁷

3.2. Sujetos de responsabilidad en el Juicio Político

El Derecho Mexicano dio un gran paso con la reforma alcanzada en el mes de diciembre de 1982, esto por lo que toca al Título Cuarto de la Constitución, “en dicha reforma se fijaron las bases para la regulación de las relaciones de servicios entre el Estado y sus trabajadores, sin embargo con un enfoque totalmente diferente al del Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyéndole la calidad de servidor público a

⁴⁶ Rubén Delgado Moya, *op. cit.* p. 234

⁴⁷ Ídem.

toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en favor del Estado, sujetando a dicho individuo al código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidad y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública".⁴⁸

Al respecto, establecemos que del contenido del texto constitucional se observa el término más genérico que es el de servidor público, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral; por consecuencia, atendiendo al contenido del artículo 108 constitucional, se reputarán servidores públicos "a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder 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; el desempeño de dichos cargos se da como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza".⁴⁹

"Así, se marca el establecimiento de la institución del servidor público, por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad específica y del establecimiento de una catálogo de obligaciones determinadas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función.

⁴⁸ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.* p. 79

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 62

A partir de la idea de servidor público y su delimitación en materia de sus obligaciones y responsabilidades, se establecieron las bases para la diferenciación de su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas de las que impone el ejercicio de la función pública, cuyo contenido regula el derecho administrativo".⁵⁰

3.2.1. Servidores públicos con inmunidad constitucional

Conforme a lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución, los servidores públicos gozan de inmunidad, entendida ésta como "la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones; también se le conoce como fuero".⁵¹

En relación a lo expuesto, debe entenderse según nuestro criterio que el hablar de inmunidad o fuero no es considerar al servidor público sujeto de privilegios personales, pues se encuentran prohibidos por los artículos 12 y 13 constitucionales que consagran derechos de igualdad, pero debemos aclarar que la inmunidad en el concepto referido en su sentido material no protege al individuo sino a la función que desempeña.

En el régimen de responsabilidades públicas establecido por el artículo 108 constitucional, gozan de inmunidad en el nivel federal, los siguientes servidores públicos:

⁵⁰ Luis Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.* p. 80

⁵¹ Enrique Sánchez Bringas, Derecho Constitucional. p. 699

- a) Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
- b) Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia
- c) Los Consejeros de la Judicatura Federal
- d) Los Secretarios de Despacho
- e) El Procurador General de la República
- f) Los Jefes de Departamento Administrativo
- g) Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal
- h) El Jefe del Distrito Federal
- i) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- j) El Presidente de la República

Cabe aclarar que el último caso, el Presidente de la República dispone de un régimen especial en cuanto al desafuero, conforme a lo dispuesto por el artículo 111 constitucional.

Por el contrario "los servidores públicos que no disponen de inmunidad, que son todos los demás que no se mencionan en el precepto legal aludido, pueden ser sometidos en cualquier momento y lugar, a la acción penal y a los procedimientos correspondientes".⁵²

Así también, en el ejercicio del desafuero, el artículo 109 constitucional, en su último párrafo, otorga a cualquier ciudadano la posibilidad de formular las denuncias de responsabilidad en contra de servidores públicos, siendo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la entidad receptora y competente de las denuncias ciudadanas.

⁵² *Ibidem.* p. 700

"La inmunidad y fuero en los Estados modernos se ha establecido con el objeto de garantizar el cumplimiento de una función y para protegerla; *la expresión inmunidad y fuero se centra en el marco del Derecho Político, con relación a los Estados de organización democrática*".⁵³

Es conveniente destacar que lo expuesto por el autor en cita es materia de polémica, en razón de que tendríamos en nuestro sistema que garantizar la eficacia verdadera de la democracia, para que en realidad opere la inmunidad y fuero de los servidores públicos.

"La excepción a la protección de la inmunidad, se presenta cuando en ejercicio del mandato del servidor público es sorprendido *in fraganti* en la comisión de un delito considerado grave; sin que tampoco pueda ser procesado o juzgado, a menos que el cuerpo legislativo al que pertenezca conceda la correspondiente autorización".⁵⁴

La inmunidad o fuero "es una medida necesaria para el ejercicio de ciertas funciones, tan es así, que el individuo al dejar de desempeñar una función, automáticamente pierde la inmunidad".⁵⁵

En el caso del fuero, se ha dicho que se trata de un vocablo que no es único, porque tiene diversas acepciones, se dice que se aplica a tres cosas diferentes, el primero que es la jurisdicción, ámbito dentro del cual la autoridad puede ejercer sus atribuciones, aplicada a los tribunales de justicia; en el segundo caso, se refiere al fuero juzgo, que subsistió en la Edad Media, fue una ley o código expedida para un

⁵³ Daniel Moreno Sánchez, Responsabilidad de los funcionarios públicos, p. 511

⁵⁴ idem.

⁵⁵ Ibidem. p. 512

municipio, con jurisdicción específica, como la civil, la militar o eclesiástica; en tercer lugar la prohibición de los fueros y privilegios ocurrió en el siglo pasado, siendo uno de los problemas que mayores dificultades provocó, por lo que se suprimieron a partir de 1857, así se gesta la tercer figura del fuero que es la Constitución.⁵⁶

En nuestros días el fuero no debe entenderse como una proyección a determinado tipo de personas, no constituye prerrogativa o privilegio, sino más bien otorgar garantías al ejercicio de una función. El principio de igualdad ante la ley sigue vigente en estos casos, porque sólo se aplica cuando se cometan determinadas faltas o delitos en ciertos casos oficiales, y en otros casos comunes, nada más que para ello se requiere un procedimiento especial previo. La privación del fuero. En otros casos la responsabilidad se puede exigir después de haber concluido el ejercicio del cargo, función o comisión. No se trata, por tanto, de la posibilidad de la impunidad; tampoco de inmunidad, o sea la falta de responsabilidad, que sí existe en el caso de las opiniones de los Diputados o Senadores.

De esta forma, el principio de igualdad ante la ley, aceptado por nuestra Constitución, tiene excepciones, al reconocer nuestra Carta Magna el fuero y dos tipos de inmunidad, una absoluta en el artículo 61 Constitucional, en favor de los parlamentarios y otra relativa en el artículo 108 del mismo ordenamiento, a favor del Presidente de la República. Respecto a los Magistrados, se establece que no se considera inmunidad alguna, sólo se ratifica un derecho esencial para el desempeño de su función, sin el cual se haría nugatoria o imposible su actuación. Sin embargo en el derecho extranjero como en el patrio, se confunden inmunidad y fuero cuando su origen y naturaleza jurídica son totalmente distintos, diferencias que conviene señalar.

⁵⁶ ídem.

“En opinión de Bielsa, el privilegio de un cuerpo concierne a la potestad especial o institucional que como tal ejerce en razón de su función y de la naturaleza de su institución. Las inmunidades conciernen al cuerpo, pero por su naturaleza protegen a los miembros de ese cuerpo. La inmunidad es, por definición, una extensión a las normas, disposiciones o situaciones frente a los poderes y a todo habitante, siempre que el hecho o acto tenga relación de dependencia con el mandato legislativo”.⁵⁷

Por su parte Jiménez de Asúa razona al respecto que el concepto inmunidad es muy controvertido, toda vez que a lo largo del mundo es un concepto por muchos no entendido, aún cuando la mayoría de las opiniones coincida en reputarla como irresponsabilidad por los hechos delictuosos cometidos por los parlamentarios en la expresión de sus opiniones durante sus funciones o la emisión de su voto.

Otra de las opiniones más generalizadas respecto a la inmunidad es aquella que sostiene que la inmunidad es solamente una prerrogativa que deja subsistente la ilicitud del acto y la legítima defensa, siendo además responsable el copartícipe.

“Así, resulta de lo expuesto, que el concepto de inmunidad en su sentido extenso signifique irresponsabilidad penal, o dicho en otros términos, que aún cuando se cometa un hecho tipificado por la ley como delito, quien goza de inmunidad no es responsable por su comisión, o no es punible el hecho, en opinión de otros autores. En la mayoría de los países democráticos, sólo gozan de inmunidad los miembros del Parlamento, y se ha establecido de esta forma en interés no de los Diputados o Senadores en particular, sino en interés de todo el Parlamento, en interés, se diría, de la Soberanía nacional, que se supone ser representada por el Parlamento”.⁵⁸

⁵⁷ Bielsa, cit. pos. Víctor Manuel Ortega, Federalismo o Centralismo. p. 13

⁵⁸ Idem.

“En nuestro país, estas diversas opiniones han sido sostenidas por distintos autores, aún cuando como se refleja en la doctrina universal, es decir, que la opinión de un Parlamento no produce responsabilidad o punibilidad, pues si se pudiere enjuiciarlos por del delitos de injurias, de difamación o calumnia, la inmunidad quedaría destruida, por lo que el reglamento de la Cámara, que así lo establece, es contrario al artículo 61 de la Constitución, que señala “que los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellos”. ”⁵⁹

El principio contenido en este precepto obedece a la necesidad de que las funciones políticas y legislativas que competen a los Diputados y Senadores, se realicen con plena independencia y que la libre expresión de sus opiniones no esté sujeta a represiones o coacciones de ninguna especie; la declaración de inviolabilidad que este artículo hace a favor de los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión, reforzada con la prohibición a toda forma de reconvencción contra la libre manifestación de sus ideas, constituye una excepción a las limitaciones que los artículos 6 y 7 de la Constitución imponen a la libertad de expresión. En este caso no se está frente a un caso de inmunidad absoluta, pues puede ocurrir que, en la expresión de sus opiniones, algún miembro del Poder Legislativo Federal incurra en delito, sean oficiales o del orden común, y en ambas eventualidades se precisan los requisitos y trámites que deben cubrirse para que dicho representante pueda ser sancionado.

“La nota explicativa al respecto es manifiestamente contraria a la esencia de inmunidad, entendida como ausencia de responsabilidad delictiva, pues la simple

⁵⁹ Idem.

inviolabilidad por opiniones, ajustadas a derecho, no tiene sentido, por lo que inmunidad es irresponsabilidad, no fuero, como equivocadamente se sostiene.

Así pues, se sostiene de acuerdo al artículo 108 Constitucional que lo tocante a la inmunidad es un privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica y en cuanto al fuero está exento de la inmunidad común.

De esta forma, puede señalarse que la inmunidad es el género y que dentro de ella como especie se encuentra el fuero”.⁶⁰

Se sostiene también que como complemento de la inmunidad o inviolabilidad, pero con distinta base jurídica, “es el privilegio procesal de exigir mediante suplicatorio, la autorización de las Cortes, Cámara de Diputados o Senado, para emitir el procesamiento de uno de sus miembros; es decir, el previo desafuero o antejuicio para proceder criminalmente contra él.”⁶¹

Dentro de nuestro actual sistema de derecho se distinguen la inmunidad y el fuero, cuyos conceptos han sido atendidos en los términos prescritos, sin embargo, respecto al fuero, nuestra Constitución establece sin distinción a parlamentarios y altos funcionarios una justicia privilegiada, similar al fuero eclesiástico, al militar, etcétera, “no obstante ello algunos autores no admiten la existencia del fuero militar en nuestra Constitución.”⁶²

Dentro del derecho comparado se encuentran opiniones coincidentes y contrarias respecto de las dos instituciones parlamentarias inglesas a que nos hemos

⁶⁰ Ibidem, p.19

⁶¹ Idem.

⁶² Ibidem, p. 20

referido “consagrando el juicio denominado político y la prerrogativa concedida a los miembros del Poder Legislativo, de no ser arrestados durante el periodo de sesiones a que asistieren, sin previa licencia de la Asamblea.”⁶³

En nuestro derecho positivo actual, ambas instituciones “se refunden en la expresión *fuero constitucional*, debido a características que le han sido impresas por los textos positivos. Este fuero consagra dos instituciones, por lo que al tratar de aplicarles los mismos principios, se puede incurrir en errores y confusiones, como ha ocurrido en los casos en que se han tratado de aplicar las disposiciones que lo rigen, sin distingos.

La ampliación de facultades concedidas a la Federación, la multiplicación de los delitos especiales y el abuso del centralismo, *entrelazan y confunden ambas instituciones*, complicando un problema ya de suyo complejo, no sólo por falta de aplicación, sino por las deficiencias y oscuridades de nuestras leyes.”⁶⁴

3.2.2. Responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal

En este orden, la responsabilidad del Presidente de la República es considerada responsabilidad de altos funcionarios de la Federación, en términos del artículo 108 y 114 de nuestra Constitución.

“El Presidente de la República por los delitos graves del orden común y traición a la patria, goza de una inmunidad relativa en relación a los demás delitos oficiales o comunes que pudiera cometer, goza de fuero constitucional desde el día de su elección.”⁶⁵

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Ibidem.* p. 20-21

⁶⁵ *Ibidem.* p.22

“Mientras la responsabilidad es absoluta para los demás funcionarios, por cuanto responden a toda clase de delitos, para el Presidente de la República queda limitada a los delitos que se acaban de mencionar. Nuestra Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el Jefe del Ejecutivo, con objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destruirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuere. La expresión delitos graves del orden común, es ambigua y peligrosa, rompiendo con todos nuestros precedentes Constitucionales, que habían sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el Jefe del Ejecutivo, la Constitución de 1857 introdujo la fórmula que se conserva vigente. Con ella se abre la puerta para un posible atentado Constitucional del Congreso en contra del Presidente.”⁶⁶

En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los cuales puede ser acusado dicho funcionario, queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del Jefe de Estado. Por ello, parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857, especificando concretamente en la Constitución los delitos por lo que puede ser acusado el Presidente durante el tiempo de su encargo.

La norma privativa que restringe la responsabilidad del Presidente, incluye asimismo el procedimiento especial para hacer exigible dicha responsabilidad. En su parte final, el artículo 109 Constitucional, se refiere a delitos comunes y determina que cuando se trate del Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores como si se tratase de un delito oficial.

⁶⁶ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano. p. 576

El titular del Ejecutivo sólo puede responder por un delito oficial, el de traición a la patria, y por los delitos graves del orden común, pero el uno y los otros se identifican para el efecto de ser tratados como oficiales, mediante el Juicio Político; “así se quiso enmendar el error en que incurrió la Constitución de 1857 y que denunció Rabasa, al dejar la suerte del Jefe del Ejecutivo en manos de la Cámara de Diputados, que podía desaforarlo por los delitos graves del orden común.”⁶⁷

La responsabilidad del Presidente, una vez concluido su encargo, debe abordarse a la luz de la Constitución vigente, porque sólo queda la mención en ella de su responsabilidad limitada a los delitos que se especifican, de acuerdo con ello no se trata de pensar que es impunidad lo referente a la responsabilidad señalada, sino inmunidad temporal, porque de otro modo carecería de sentido la locución “durante el tiempo de su encargo; de esta forma no podrá imputarse responsabilidad al titular del Ejecutivo una vez concluido su encargo”.⁶⁸

3.3. Naturaleza jurídica de la responsabilidad de funcionarios públicos

Resulta relevante tratar el tema de naturaleza jurídica sobre la responsabilidad de funcionarios públicos, esto, con la finalidad de encontrar la causa u origen de la misma en el marco del régimen de gobierno que a la fecha nos rige, así tenemos su gestación desde los primeros movimientos constitucionalistas en nuestro país, mismos que se produjeron a raíz de la búsqueda de la democracia como exigencia del pueblo hacia sus gobernantes.

Así, quedan asentadas las bases sobre las cuáles debe definirse la naturaleza jurídica de la responsabilidad de los funcionarios públicos, consagrada constitucionalmente en el artículo 108.

⁶⁷ *Ibidem*. p. 576-577

Desde el punto de vista del Derecho Público, eminentemente la naturaleza jurídica de la responsabilidad de los funcionarios públicos toma su origen por las razones expuestas en el Derecho Constitucional, sin embargo, es conocido por la doctrina que el Derecho Constitucional a su vez se subdivide en muchas otras ramas, siendo una de ellas el Derecho político, en el cual debe ubicarse el surgimiento de la naturaleza en cita, porque por tal debe entenderse “el que regula el orden y funcionamiento de los poderes del Estado y sus relaciones con los ciudadanos”.⁶⁹

En razón a lo expuesto, primeramente debe entenderse la naturaleza jurídica propuesta desde el punto de vista de su origen, esto es del Derecho Constitucional, asimismo desde su perspectiva específica que es el Derecho Político, pese a ello la ley reglamentaria del artículo 108 constitucional nos lleva al supuesto de pensar que dicha ley debe ser de carácter político pero referido a funcionarios públicos, sin embargo la ley reglamentaria no es entendida con tal carácter sino que su ámbito se encuentra delimitado por el aspecto responsabilidad, pero es cierto que el ánimo de ésta en su contenido guarda principios estrictamente políticos porque las relaciones que regula se dan en razón del orden y funcionamiento de los poderes del Estado en relación con los ciudadanos, lo que consideramos desde nuestro particular punto de vista el ejercicio pleno de la democracia.

En este sentido estimamos prudente abordar el siguiente cuestionamiento: el Derecho Público es regulador del Derecho Constitucional que a su vez contiene en su estructura al Derecho Político y Democrático, en este orden debe tenerse la consideración insuperable en referencia a sostener si la naturaleza de la responsabilidad de los funcionarios públicos realmente provienen del Derecho Político o del Democrático, o en su caso del Derecho Constitucional, partiendo del supuesto en cuanto a que lo general manda a lo particular, haciendo el recorrido

⁶⁹ Juan Palomar de Miguel, Diccionario para juristas. pp. 406-407

sistemático de las áreas del Derecho que se han tocado, observamos lo siguiente, el Derecho Público es definido como “el que regula el orden general del Estado y sus relaciones con los súbditos, así como con los demás Estados”.⁷⁰ Tal derecho se subdivide a su vez en un sinnúmero de ramas dentro de las cuales se encuentra el Derecho Constitucional, rama que a su vez se subdivide en muchas otras más que para el caso en nuestro estudio son básicamente dos, Derecho Político y Democrático; ahora bien, si por regla general partimos de la naturaleza jurídica de la responsabilidad de los funcionarios públicos, ésta pertenece al Derecho Público, sin embargo, desde un punto de vista estricto, estimamos que es esencialmente de Derecho Democrático, porque es el pueblo, quien integrado en un Congreso sancionará finalmente la responsabilidad en cita.

Desde el plano constitucional la naturaleza jurídica de los funcionarios públicos tiene tan sólo por objeto determinar por cuál o cuáles ramas del derecho va a ser regulado, atendiendo específicamente a lo que ha dado surgimiento, por ello para muchos tratadistas la Constitución es propiamente la solución al problema, pero cabe destacar que no es factible atribuir lo anterior a la Constitución por que ella a su vez se complementa de leyes reglamentarias, que en el caso específico que nos ocupa pueden citarse las siguientes:

1. Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos
2. Ley de Extradición Internacional
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
4. Ley Orgánica del Congreso de la Unión
5. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

⁷⁰ Idem.

De esta forma queda constatado que el objeto de la naturaleza jurídica de la responsabilidad de los funcionarios públicos no puede ser atribuida en sus bases al Sistema Constitucional Mexicano, porque éste se rige por disposiciones reglamentarias que les han dado el carácter como tales. En este orden, la naturaleza jurídica de que hablamos si bien encuentra su sustento en sentido amplio en el Derecho Público, éste a su vez se auxilia de la rama constitucional, cuyo objetivo es determinar la procedencia de la responsabilidad del funcionario, pero no así su reglamentación, ya que éste compete por atribuciones propias a las leyes reglamentarias de que hemos hablado y que pueden en casos determinados ser aplicables en la resolución que se emita respecto a la responsabilidad buscada.

En el marco del Derecho comparado, caso específico del derecho norteamericano, la responsabilidad de los funcionarios públicos es sancionada en relación al ejercicio pleno de la democracia porque sus representantes tienen por encomienda esencial la representación legítima de los intereses del pueblo, apartándose de favoritismos políticos o sometimientos a un poder absoluto, de ahí que el ejercicio de la naturaleza de la responsabilidad atribuida a funcionarios públicos se encuentre establecida en esencia a proteger los intereses del pueblo, respetando sobre todo los principios de orden público frente a los intereses privados.

Con mayor referencia podemos advertir que el origen de la responsabilidad de funcionarios en los Estados Unidos de Norteamérica se ha fortalecido día con día en la medida en que la democracia se ha constituido como nota distintiva del régimen de gobierno que actualmente lo rige; en el plano de nuestro actual gobierno ocurre todo lo contrario, ya que si bien es sabido la responsabilidad de funcionarios es coexistente a la democracia, ésta en México aún se encuentra en desarrollo, quizá por niveles tan bajos de sufragio que en muchos de los casos se ha dicho que el abstencionismo en las votaciones es el peor enemigo de la democracia y que dicho abstencionismo no es otra

cosa sino el reflejo de la falta de educación electoral del pueblo mexicano; sin embargo la naturaleza jurídica de la responsabilidad de funcionarios públicos desde su punto de vista del derecho comparado se ha reconocido en relación al pleno ejercicio de la democracia.

3.4. El procedimiento de responsabilidad de servidores públicos

La Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos contempla en su Título Segundo el procedimiento ante Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, al respecto el artículo 6 de la citada ley determina lo siguiente:

Artículo 6. “Es procedente el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior redunden en el ejercicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”⁷¹

Por otra parte, el artículo 7 del citado ordenamiento al respecto establece:

Artículo 7. “Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;

⁷¹ Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos. p. 5

- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal⁷².

Es preciso considerar que es improcedente el Juicio Político como lo advierte el artículo transcrito por la mera expresión de las ideas, tratándose principalmente de diputados, aún cuando en su orden se contemplen además todos los servidores públicos.

En el caso de procedencia según se advierte en lo expuesto, el Congreso de la Unión es el órgano encargado de valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere el artículo antes transcrito, sin embargo cuando dichos

⁷² Ídem.

actos u omisiones tengan carácter delictuoso se formulará *Declaración de Procedencia* a que alude la ley a la que hacemos referencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Ahora bien, en caso de que la resolución que se dicte en el Juicio Político sea condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución, pero también podrá imponérsele inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde 1 a 20 años, como lo dispone el artículo 8 del citado ordenamiento.

El procedimiento en el Juicio Político se encuentra establecido a partir del Capítulo II de la citada ley, procedimiento que contempla 16 artículos; y por su parte, el procedimiento para la declaración de procedencia comprende tan sólo 5 artículos, sin embargo, hay disposiciones comunes para ambos capítulos referentes tanto a la procedencia del Juicio Político como a la Declaración de Procedencia. Por lo que respecta a las disposiciones comunes, éstas se encuentran integradas de 16 artículos; de ésta forma procedemos en forma sistemática a hacer mención primeramente del Procedimiento del Juicio Político.

PRIMERO. En el Juicio Político se tiene como nota característica que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad podrá formular, por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara Sancionadora por las conductas a que se refiere el artículo 7 de la citada ley, o bien por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de dicho ordenamiento.

SEGUNDO. La denuncia debe estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. Sin embargo, para el

caso de que el denunciante no pueda aportar las pruebas porque se encuentra imposibilitado por tenerlas en posesión la autoridad, la Subcomisión de Examen Previo podrá solicitarlos si de esta forma lo hace saber el denunciante.

TERCERO. La denuncia anónima no produce efecto alguno dentro del Procedimiento de Juicio Político.

CUARTO. El Juicio Político sólo podrá iniciarse durante el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

QUINTO. Las sanciones correspondientes en el Juicio Político se aplicarán en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

SEXTO. La Cámara de Diputados es la encargada de sustanciar el procedimiento relativo al Juicio Político, por ello se le conoce con el nombre de *Organo Instructor y de Acusación*, y la Cámara de Senadores funge como *Jurado de Sentencia*.

SÉPTIMO. Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia serán las encargadas de sustanciar el procedimiento de Juicio Político, es decir, que con este nombre se conoce a la Cámara de Diputados sustanciando dicho procedimiento; al momento en que se instale designará 5 miembros para que en unión de sus presidentes y un secretario por cada comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de Juicio Político, así lo señala el artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General.

OCTAVO. Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión la constitución de comisiones para el despacho de los asuntos, se referirá, de igual manera, a la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley, aprobada la propuesta, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la *sección instructora en la Cámara de Diputados y la de enjuiciamiento en la Cámara de Senadores*.

Si hubiere vacantes dentro de la sección de cada Cámara, serán cubiertas por la designación que haga la Gran Comisión de entre los miembros de las Comisiones respectivas.

NOVENO. Presentado el escrito de denuncia ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados deberá ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para la tramitación correspondiente, también deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados. Posteriormente la Subcomisión de Examen Previo procederá en un plazo no mayor de 30 días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de esta ley, si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen la conducta atribuida y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de infracción y la probable responsabilidad del denunciado, y por tanto la incoación del procedimiento, en caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

DÉCIMO. La Subcomisión de Examen Previo puede admitir pruebas supervenientes, caso en el cual volverá a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

DÉCIMO PRIMERO. La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo desechando la denuncia, admite revisión por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los presidentes de las Comisiones o a solicitud de cuando menos, el diez por ciento de los Diputados integrantes de ambas Comisiones.

Si la resolución que dictare la Subcomisión de Examen Previo declarara procedente la denuncia será remitida al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la sección instructora, misma que practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

DÉCIMO SEGUNDO. La sección instructora abrirá un periodo de prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia sección estime necesarias.

Al concluirse el plazo señalado, si no se hubieran recibido las pruebas ofrecidas oportunamente o fuera preciso allegarse de otras, la sección instructora

podrá ampliar el plazo en la medida que resulte estrictamente necesario, para tal caso calificará la pertinencia de las pruebas desechando las improcedentes.

DÉCIMO TERCERO. Terminada la instrucción del procedimiento se pondrá el expediente a la vista del denunciante por tres días naturales y por el mismo término al servidor público y sus defensores, esto con la finalidad de que formulen alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo. Con la presentación o no de alegatos la sección instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Si de constancias se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la sección instructora terminarán proponiendo que no ha lugar a proceder en su contra en caso contrario se estará a lo siguiente:

- a) Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- b) Que se encuentra acreditada la responsabilidad;
- c) La sanción que en su caso deba imponerse de acuerdo con el artículo 8 de la ley mencionada, y
- d) Que se envíe la declaración correspondiente en concepto de acusación a la Cámara de Senadores.

El término que la sección instructora tiene para practicar todas las diligencias y formular conclusiones será de sesenta días naturales pudiendo ampliarse por una sola ocasión por un plazo que no excederá de quince días, dichos plazos se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

DÉCIMO CUARTO. Emitidas las conclusiones, la sección instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de ésta, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre tal imputación, conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Orgánica del Congreso General, lo que deberá hacer dentro de los tres días naturales siguientes, lo que se hará saber por conducto de los secretarios al denunciante y al servidor público, debiendo acudir éste último asistido de su defensor para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

DÉCIMO QUINTO. La Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación el día señalado en la regla anterior, previa declaración a su presidente, la secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis, así como a las conclusiones de la sección instructora concediendo la palabra al denunciante. Enseguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare para que aleguen lo que convenga a sus derechos, podrá replicar el denunciante, caso en el cual la contraria podrá hacer uso de la palabra.

Retiradas las partes citadas se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora, si la Cámara resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo, en caso contrario se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.

Recibida la acusación por la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la sección de enjuiciamiento, la que emplazará a la comisión de diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento, transcurrido dicho

plazo la sección de enjuiciamiento formulará sus conclusiones, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto debe imponerse al servidor público y sus fundamentos.

Dicha sección podrá escuchar directamente a la comisión de diputados, al acusado y a su defensor si así lo estima conveniente o a petición de los interesados. La sección podrá disponer de la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones y las entregará a la secretaría de la Cámara de Senadores, el presidente de ésta anunciará que debe erigirse dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones en Jurado de Sentencia, procediendo la secretaría a citar a la comisión a que se refiere el artículo 21 de la Ley, al acusado y a su defensor.

El presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá como sigue:

1. La secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento.
2. Se concederá la palabra a la comisión de diputados, al servidor público, a su defensor o a ambos.
3. Retirado el servidor público y su defensor, permanecerán los diputados en la sesión, se procederá a discutir, a votar las conclusiones y a aprobar los puntos de acuerdo que en ellas se contengan; el presidente hará la declaratoria que corresponde.

Debemos aclarar que caso especial guardan gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los Estados.

◆ Procedimiento para la Declaración de Procedencia

Presentada la denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, y cumplidos sus requisitos para el ejercicio de la acción penal, se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento en materia de Juicio Político. En este caso, la sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del Fuero Constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado, en caso de ser improcedente lo notificará a la Cámara de inmediato para que se continúe o deseche el procedimiento sin perjuicio de que posteriormente se reanude por motivos que lo justifiquen; la sección contará con un plazo de 60 días hábiles para rendir su dictamen, plazo que podrá ampliarse de ser necesario.

Dándose cuenta con el dictamen, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndole saber a las partes del procedimiento.

El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea el dictamen que la sección le presente y actuará en términos del artículo 20 en materia de Juicio Político.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes. En caso negativo no habrá procedimiento ulterior mientras subsista el fuero.

La Legislatura Local actuará poniendo al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del orden jurisdiccional respectivo, siempre y cuando se

trate de asuntos relacionados a Gobernadores, Diputados a Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

En caso de proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento para la Declaración de Procedencia, la secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez competente a fin de que se suspenda el procedimiento y se resuelva si ha o no ha lugar a proceder.

◆ Disposiciones comunes al procedimiento en el Juicio Político y procedimiento para la Declaración de Procedencia

Entre otras destacan las siguientes:

- a. Las resoluciones y declaraciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.
- b. En ningún caso podrá dispensarse un trámite de los establecidos en los procedimientos de referencia.
- c. Los miembros de las Secciones, Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento podrán excusarse o ser recusados.
- d. Las Secciones o las Cámaras podrán hacerse llegar de las pruebas documentales pertinentes.
- e. No podrán votar en ningún caso los Diputados o Senadores que hubiesen presentado imputación contra el servidor público o aquéllos que siendo defensores después renuncien al cargo.

- f. El Juicio Político es de carácter público, excepto en la determinación en que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés general lo exijan.
- g. Las Secciones y las Cámaras pueden imponer medidas de apercibimiento para hacer cumplir sus determinaciones.
- h. La declaración o resolución aprobada por las Cámaras se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, en su caso se notificará a la Legislatura Local respectiva.
- i. Es de aplicación supletoria a la normatividad de las disposiciones comunes el Código Penal y el Código Federal de Procedimientos Penales.

3.5. Consecuencias jurídicas derivadas del Juicio Político

El Juicio Político como institución de responsabilidad fincada en contra de servidores públicos, tiene su origen precisamente en las faltas cometidas por éstos que provocan su responsabilidad legal. Aunado a ello las consecuencias jurídicas una vez finiquitado dicho procedimiento se reflejan en la aplicación de las sanciones, mismas que consideramos de las siguientes características:

- a. Administrativas
- b. Privativas de libertad

Administrativas.- La Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, en su artículo 17 establece lo siguiente:

Artículo 17. “Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento.

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

- I. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8 de esta ley, y
- IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos”.⁷³

Así, consultando el contenido del artículo 8 de la citada ley, al respecto establece:

Artículo 8. “Si la resolución que se dicte en el Juicio Político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrán también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años”.⁷⁴

⁷³ Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos. p. 12

⁷⁴ Ibidem. p. 7

De esta forma la aplicación de las sanciones administrativas se revela en el contenido de los preceptos antes citados, para proceder de inmediato a la ejecución de dichas sanciones.

Privativas de libertad.- El artículo 25 de la citada ley, en el procedimiento para la Declaración de Procedencia, instituye los lineamientos específicos que se siguen en proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional; dicho procedimiento a su vez se sujetará a lo previsto en materia de Juicio Político, sin embargo, las sanciones serán de carácter penal, al conocer el órgano jurisdiccional competente de la materia. En su caso dicho órgano podría suspender el procedimiento para el supuesto de no haberse satisfecho los requisitos de referido procedimiento.

En este orden el Juicio Político atiende a las disposiciones de carácter administrativo por el ejercicio indebido de funciones de los servidores públicos, y por lo que toca a la Declaración de Procedencia, ésta tendrá lugar cuando se presente denuncia o querrela en contra de servidores públicos contemplados en el artículo 111 Constitucional.

3.6. Repercusión política, económica y social de las resoluciones emitidas en Juicio Político

El punto de vista que se trata en este subcapítulo lo estimamos de suma importancia y trascendencia en el marco del capítulo abordado, porque desde cualquier perspectiva que se observe podrá establecerse uno o varios tópicos al respecto. Por ejemplo, desde el punto de vista político, una resolución de Juicio Político repercute naturalmente en su medio, esto es, reduce por lo tanto credibilidad al órgano al que se encuentre afiliado el servidor público, por lo que la sanción que se le aplique demerita necesariamente adeptos y causa sensibilidad al pueblo. Es de hacer notar que el punto

de vista político en el sentido estudiado, no comprende el fenómeno gubernamental que rige a nuestro sistema, sino a la fuerza que imprime un partido en la imposición de sus afiliados al frente de un cargo, por ello, la repercusión será directa al órgano al que pertenezca por convicción el funcionario designado.⁷⁵

Desde el punto de vista económico, el Juicio Político influye en la vida económica de un país, porque el enjuiciamiento de servidores públicos que se encuentran al frente de la rectoría del Estado produce desconfianza en capitales de inversión sobre los cuales se finca la economía del mismo; de esta forma lo ha manejado la globalización económica a la que hoy en día nos encontramos sujetos, toda vez que el ordenamiento económico se rige a través de un mercado cambiario, que se divide en primario, bursátil y financiero. En dicho sistema, es factor determinante un fenómeno económico para dar un giro inmediato a todo nuestro sistema político, de ahí entonces que aún cuando el Juicio Político sea necesidad prioritaria en el ejercicio pleno de la democracia, lo cierto es también que al llevarse a cabo dicho procedimiento deben cuidarse otros sectores que en forma inmediata provocan resultados que ponen en riesgo nuestro sistema gubernamental que en forma por demás sabida es dependiente de capitales de inversión extranjeros en la mayoría de los casos.⁷⁶

Desde el punto de vista social, el Juicio Político es reducido al sentir del pueblo, mismo que por carecer de cultura ve en el Juicio Político la solución al problema de los malos servidores públicos. Sin embargo, cabe hacer notar que la repercusión social que engendra el Juicio Político debe medirse en atención a los distintos sectores que componen la pluralidad de nuestra sociedad, porque en los países desarrollados es visible que la sociedad es la columna sobre la que descansa el

⁷⁵ Cfr. Rev. Proceso, 1997. p.17

⁷⁶ Ibidem. p. 18-19

verdadero enjuiciamiento de un servidor público, y no así como ocurre en México, en donde desde el punto de vista social la columna sobre la que descansa el Juicio Político es en esencia un sistema partidista, que engendra duda en el por qué de su inicio.⁷⁷

⁷⁷ Ibidem. p. 19

CAPÍTULO IV

PROPUESTA PARA IMPLEMENTAR EN LA CONSTITUCIÓN EL JUICIO POLÍTICO POR RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

4.1. El Juicio Político, concepto doctrinal y legal

La necesidad de establecer desde el punto de vista doctrinal el concepto de Juicio Político, obedece a conocer el objeto esencial de éste en el marco de las atribuciones del órgano legislativo o judicial, conocido también como de composición mixta.

Así tenemos que por Juicio Político desde el punto de vista doctrinal se entiende “el procedimiento que se sigue en contra de un alto funcionario del Estado para desafortarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiere cometido y de cuya perpetración se le declare culpable”.⁷⁸

Por otra parte, se entiende también por Juicio Político desde el punto de vista abordado “la institución o el procedimiento constitucional a través del cual un órgano legislativo, judicial o mixto conoce y resuelve sobre la responsabilidad política en que incurra un servidor público de elevado nivel”.⁷⁹

Desde el punto de vista legal, el Juicio Político puede conceptualizarse atendiendo al régimen de su procedencia, esto es determinar primeramente quiénes son sujetos de Juicio Político, para lo cual debe atenderse al contenido del artículo 110 de la Constitución Política; por otra parte, deben considerarse también las violaciones por las que dichos sujetos son merecedores del Juicio Político; por último, el procedimiento aplicable para dicho efecto, mismo que se encuentra previsto en la Constitución en sus artículos 111 al 114.

⁷⁸ Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, p. 565

⁷⁹ Enrique Sánchez Bringas, Derecho Constitucional, p. 700

Independientemente de lo expuesto, advertimos de que desde el punto de vista en que abordamos el concepto de Juicio Político, debe considerarse también la Declaración de Procedencia, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 de la Constitución, procedimiento que se rige por las disposiciones aplicables al Juicio Político.

Es claro que la Declaración de Procedencia se refiere a ilícitos diferentes a los que dan origen al Juicio Político, es decir, una es consecuencia penal y la otra es administrativa.

Sobre el particular, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez sostiene: “Tratándose de los delitos comunes la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consiste en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero. El acto de la Cámara si ésta resuelve en sentido afirmativo, no es por tanto acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario”.⁸⁰

Sigue mencionando el tratadista consultado que: “es el juez del orden común quien conocerá del proceso y aplicará en su caso la pena, una vez que el presunto responsable pierde la inmunidad por resolución de la Cámara o por haber expirado el tiempo natural de su encargo, si la Cámara desafora y el juez absuelve, los funcionarios que poseen derecho propio al cargo están en condiciones de reasumirlo, si todavía no concluye el periodo para el que fueron designados”.⁸¹

⁸⁰ Juan Francisco Arroyo Herrera, Régimen jurídico de servidor público, p. 96-97

⁸¹ Ibidem, p.97

4.2. El titular del Ejecutivo Federal como sujeto de Juicio Político

El cargo del titular del Poder Ejecutivo como en anteriores capítulos lo hemos citado, ha sido considerado por mucho un cargo unipersonal, dotado de poder por encima de los demás poderes, lo que ha provocado que en México se gobierne bajo un sistema presidencialista a la luz de la política que actualmente ha quedado descubierta a los ojos de otros sistemas políticos.

Desde nuestro punto de vista, estimamos que el titular del Poder Ejecutivo debe ser sujeto de Juicio Político precisamente por las facultades de las cuales está dotado, conforme a lo dispuesto por el artículo 89 de nuestra Constitución, como es el caso de lo que dispone la fracción I y II de dicho numeral, independientemente de muchas otras a que también alude el numeral en cita. Sin embargo, estimamos importante abordar lo referente a la fracción I, por lo siguiente:

Artículo 89. “ Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.⁸²

Estimamos que la fracción anterior faculta al titular del Ejecutivo para expedir los reglamentos de carácter administrativo que a su exacta observancia convenga, asimismo promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; es en dicho apartado donde debe puntualizarse la responsabilidad por la que a mi juicio el titular del Ejecutivo debiera ser enjuiciado políticamente, ya que dicho inciso señala que aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra, si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, *quien, si no tuviere observaciones*

⁸² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 45

que hacer, lo publicará inmediatamente. De donde se infiere que, si el Ejecutivo no hace valer dichas observaciones, propone u ordena la modificación; para dicho efecto debe ser responsable en consecuencia de lo que llegare a originarse, por una u otra determinación.

La fracción II del artículo 89 constitucional, al respecto reza:

- II. “Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.⁸³

Respecto a dicha facultad concedida al titular del Ejecutivo, nos atrevemos a estimar lo siguiente:

Consideramos que el hecho de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho marca el punto toral sobre el que debe responsabilizarse al titular del Ejecutivo. Esto es así, porque si partimos de la hipótesis de que el Presidente de la República es el mandatario en quien se deposita el poder absoluto de la Federación, es inconcuso entonces que dicho sujeto con el cargo que ostenta omita ser responsable en el nombramiento de los funcionarios que han de ejecutar las facultades que por su disposición les encomiende.

Consideramos que esto rompe con la vieja tesis que afirma que para ser Presidente no se requiere preparación alguna, si como es sabido el titular del

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 45

Ejecutivo debe y ha sido por siempre un conocedor de la política estatal, un hombre culto lleno de experiencia y conocimientos afines al desempeño de su encargo; por estas razones, dicha facultad de nombrar no debe ser tan libre como lo dispone la fracción II del artículo abordado, porque para que verdaderamente fuera libre debe implicar la responsabilidad inherente a la facultad de nombramiento, es decir que ante la eventualidad de cometer el equívoco en haber designado a quien no era idóneo para desempeñar X cargo, el titular del Ejecutivo debe ser enjuiciado si por culpa de su designación se causó daño a los intereses del Estado, independientemente del Juicio Político que también se siga a su designado.

De igual forma, la facultad de remover libremente a los Secretarios de Despacho, consideramos debe guardar la misma disposición antes mencionada, porque si el funcionario ha cumplido en términos por demás favorables y apegados a derecho con el encargo que le fue encomendado, pensamos que es ilógico que el Presidente lo tome como pieza de ajedrez para poder combatir un lugar que espera conseguir para seguir obteniendo resultados y que quizá al removerlo descuide la política de seguimiento que debe dársele a los trabajos realizados por el funcionario removido, lo que en gran medida ha marcado con énfasis la continuidad en los planes y programas de gobierno implementados sexenio tras sexenio por el titular del Ejecutivo; es evidente entonces que la remoción que se cita como facultad libre del Ejecutivo, puede ser tan libre en la medida en que dicho titular se responsabilice de su designación, caso contrario dejaría de ser libre en la medida en que se sujete a demás disposiciones que convaliden su criterio o determinación.

Por otra parte, estimamos aplicable lo anterior tanto para el nombramiento y remoción de los Agentes Diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, y demás empleados de la Unión, porque como lo hemos establecido no es válido nombrar a quien por hecho se sabe no debe o no puede ejercer un cargo, o en su caso descuidar

un cargo removiendo al personal idóneo para enviarlo a otro en el que no es especialista o conocedor de dicha área. Por ello reafirmamos desde nuestro muy particular punto de vista que dichas facultades deben implicar por siempre responsabilidad del titular del Ejecutivo mientras dicha libertad no se restrinja.

4.3. Urgencia de implementar el Juicio Político en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal por el ejercicio de sus funciones

La pretensión que nos lleva a abordar el presente punto de investigación, nace con los ecos que deja el mandamiento presidencial de Carlos Salinas de Gortari, ya que es por demás sabido que una de las crisis sexenales más desastrosas de todos los tiempos en la política de nuestro país, la marcó la de diciembre de 1994, llamada por muchos “El error de diciembre”. Cabría preguntar si dicho error fue subsanado, está siendo subsanado, o se espera subsanar; esto en atención a la responsabilidad que imprime la decisión tomada para provocarlo, económicamente los malos manejos financieros y de control en la política económica y de inversión lo provocaron. Es sabido entonces que por encomienda legal las atribuciones en las materias antes citadas competen única y exclusivamente al Presidente de la República, auxiliado para tal efecto del Secretario de Hacienda y Crédito Público; en este tenor, resulta válido abordar el presente punto de investigación que es hasta cierto grado lo que en nosotros despertó el interés para realizar el presente trabajo de titulación para encontrar la respuesta al problema planteado, ¿qué tan válido resultaría implementar en la Constitución el Juicio Político por responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo Federal?, porque de hecho el nombramiento del Secretario que provocó el citado error es facultad exclusiva y libre del titular del Ejecutivo Federal.

Al modo de ver de esta investigadora, se estima urgente la implementación del Juicio Político en la Constitución por responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal,

porque de lo que en nuestra experiencia se ha observado, en gran medida las consecuencias que hoy padecemos en nuestro acontecer económico, cultural, social, político, étnico, ético y demás, son causa directa de la libertad que en forma ilimitada se le ha concedido al titular del Ejecutivo de la Unión en la fracción II del artículo 89 constitucional, sin hacer menos las disposiciones expuestas en la fracción I del precepto aludido, si por el contrario las facultades que comentamos se restringieran al máximo para que el titular del Ejecutivo las sometiera a convalidación, quizá las consecuencias serían menos desagradables porque su decisión sería atacada, confrontada, medida, sustentable, condicionada y plural, que es precisamente lo que ocurre en casi todas las demás fracciones a que alude el artículo 89 constitucional.

Es verdad que a la fecha no podemos dejar en manos de un solo sujeto los destinos de esta gran nación, y mucho menos consentir que sus facultades de designación sean tan libres sin responsabilizarlo de las eventualidades que ello provoque, que por mucho hoy padecemos y lo estamos pagando a un precio exageradamente caro. Sin embargo lo cierto es que nuestra pretensión, hasta cierto punto para muchos combatible, no puede llegar a nada si por derecho no se consigna en ley, de ahí la urgencia de que se implemente en nuestra Constitución como medida restrictiva y limitada en el ejercicio de las facultades de designación atribuidas al titular del Ejecutivo que hasta la fecha se encuentran intocadas debido quizá a la dictadura política que marca nuestro sistema, pero que en un futuro esperamos por consciencia se abra el umbral sobre el cual se soporte el resultado que deba medir las facultades de designación atribuidas al titular del Ejecutivo Federal.

4.4. Propuesta de reforma a la Constitución

Respecto al punto en cita, insistimos debe reformarse el artículo 89 constitucional en las fracciones I, II, V, VI, XII, XIII, XIV, XV y XX, que a continuación transcribimos:

Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia,
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".⁸⁴

⁸⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 45

Desde nuestro particular punto de vista las facultades y obligaciones consignadas al Presidente son tan amplias y libres que por derecho cualquiera puede afirmar que en verdad nuestro régimen es presidencialista, sin embargo la reforma que proponemos a fin de que se limiten las libertades otorgadas al Presidente, son con la finalidad de que en verdad los Poderes de la Unión tomen en serio su papel y se cumpla el postulado de Montesquieu de la división de poderes. Sin embargo no es menos cierto que la colaboración de poderes debe subsistir para que en forma conjunta se obtenga la conciencia plural del poder estatal, que se consigna en la coexistente democracia social, de hecho dicha colaboración no significa que no exista división de poderes, sino por el contrario, la coexistencia de todos ellos en un fin específico que es el bien común, y dicha coexistencia permita también la responsabilidad común de los que tienen en sus manos los destinos del Estado.

Así pues, si observamos el contenido de las fracciones antes aludidas, visiblemente por transparencia jurídica puede notarse que las facultades encomendadas al Presidente lo hacen incluso deteriorar los principios sobre los cuales se sustentan los otros dos Poderes, y no puede ser posible que a la fecha bajo la globalización de los sistemas políticos a los que el nuestro pertenece, exista la materia que corroe a todo sistema político y que lo traslada a un plano dictatorial y no en sí democrático como lo establece nuestra propia Constitución.

De esta forma estimamos también urgente la reforma al artículo 110 constitucional en el apartado siguiente:

Artículo 110. "Podrán ser sujetos de Juicio Político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Cortes de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el

Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos...»⁸⁵

Como propuesta de reforma incluyente al artículo 110 constitucional consideramos necesario que en dicho precepto se considere como sujeto de Juicio Político al titular del Poder Ejecutivo, debiendo quedar dicho precepto de la siguiente manera:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de Juicio Político el titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos de este título por violaciones graves a la Constitución, y a las leyes Federales que de ella emanen, así como por las decisiones derivadas de su facultad de nombramiento, por las que ocasionen directa o indirectamente daño a los fondos y recursos del Estado lo que en este caso se comunicará en forma inmediata al Congreso de la Unión, por disposición de la Cámara Sancionadora quien solicitará dicho enjuiciamiento...

Por lo demás, dicho precepto debe quedar en sus términos consignados. En caso de resultar procedente el enjuiciamiento político al titular del Ejecutivo, a falta de éste deben aplicarse las reglas propuestas por el artículo 84 constitucional.

⁸⁵Ibidem. p. 63

Por otra parte, estimamos también necesaria la reforma al artículo 40 constitucional, con la finalidad de que dicho precepto garantice por compromiso del Estado el ejercicio pleno de la democracia para vivir en un verdadero Estado de derecho.

4.5. La implementación del Juicio Político en consideración de la opinión de anteriores titulares del Poder Ejecutivo

En voz de José López Portillo, según declaraciones proporcionadas en la revista *Proceso*, dicho exmandatario se pronuncia en contra del enjuiciamiento del titular del Poder Ejecutivo, señala que el Presidente “tiene plenitud de facultades constitucionales y metajurídicas, en realidad es un presidencialismo que no debe obedecer a una política impulsada por estatutos de partido, como lo que hoy ocurre con el que pretende tener dicho cargo”.⁸⁶

Y aunque se niega a enjuiciar a los expresidentes, reconoce muy a su pesar que debido a ello el partido oficial está en peligro de perder el poder, citando a Carlos Salinas de Gortari, cuya actitud provocó lo antes dicho.

Por otra parte, Miguel de la Madrid Hurtado se ha pronunciado a favor del enjuiciamiento de exmandatarios al considerar que sería benéfico incluso para la democracia de nuestro país y para su sano desarrollo, pese, dice, a la infinidad de cuestiones que lo impiden dentro de nuestro Estado de derecho que se rige por mandamientos eminentemente políticos.⁸⁷

⁸⁶ *Proceso*, El país aún vive en un sistema político, no en un régimen jurídico. pp. 12-16

⁸⁷ Ídem.

A la luz del fenómeno electoral presidencialista en que vivimos y habiendo seguido las consideraciones que al respecto han emitido los candidatos de los partidos de mayoría, hemos podido observar que respecto al partido oficial, su política en cuanto al enjuiciamiento de exmandatarios, revelando su proteccionismo, continúa en los términos en como por más de 70 años lo han venido haciendo.

< >

Respecto al Partido de Acción Nacional, en proselitismo abierto, en forma pública el candidato oficial se ha pronunciado a favor del enjuiciamiento del titular del Ejecutivo con la finalidad de garantizar el ejercicio de la plena democracia en el país.

Por lo que toca al Partido de la Revolución Democrática, su candidato oficial ha omitido su consideración al respecto, lo que tácitamente implica la contraposición a adoptar el enjuiciamiento de tal naturaleza.

CONCLUSIONES

La elaboración de nuestro trabajo nos permite establecer que la hipótesis buscada fue cumplida, toda vez que su resultado arroja la necesidad de implementar en México el Juicio Político en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal por las funciones que desempeñe o las decisiones que tome, esto con la finalidad de que el estado de derecho y la democracia sean factores determinantes en la vía nacional.

El problema cuestionado en la investigación propuesta fue resuelto al establecer a lo largo del desarrollo de los capítulos que la integran, que es necesaria la implementación del Juicio Político en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que nuestra Constitución Federal omite sancionar las conductas del mismo.

Con base en la investigación del planteamiento que se abordó en el capítulo I del presente trabajo recepcional, llegamos a la conclusión de que, dentro de nuestro Constitucionalismo mexicano, el Juicio Político se establece como tal a partir de la promulgación de la Constitución de 1824, documento en el que por primera ocasión se hace referencia al enjuiciamiento político de servidores públicos, y por lo que toca al Presidente de la República, se señala que sería enjuiciado únicamente por delitos meramente que atenten contra la seguridad del propio Estado, más no así por conductas que revelen su responsabilidad directa.

En el devenir de las Constituciones de 1836 y 1857, el Juicio Político se toma esencialmente al enjuiciamiento de servidores públicos, y por lo que respecta al Presidente de la República, por delitos tales como: traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, circunstancias que de manera visible se reducen al promulgarse la

Constitución de 1917, documento en el cual tan sólo podrá ser enjuiciado por traición a la patria y delitos graves del orden común; de ahí que se concluya se desde un punto de vista muy personal que la lucha constitucionalista en nuestro sistema jurídico mexicano ha sido superado por mucho por el sistema político al cual, incluso hoy, nos encontramos sujetos.

En el marco del derecho comparado la responsabilidad de los representantes del Estado se da en países desarrollados y subdesarrollados, tal es el caso de lo que ocurre en Estados Unidos de Norteamérica, España, Francia, Italia, Brasil, y Argentina respectivamente; ahora bien, la problemática a la que se enfrenta el enjuiciamiento político de los representantes del Estado en los países citados, consideramos en vía de conclusión que depende mucho del grado de democracia en que vivan, condicionante determinante para hacer funcional dicho enjuiciamiento. Como ejemplo, hacemos patente la democracia estadounidense frente a la democracia argentina, que en el caso de enjuiciamiento político resulta indiscutible que habría pleno enjuiciamiento político en el país donde exista también plena democracia, y lo contrario en donde no exista; de esta forma a nuestro modo de ver, es condicionante que para que nuestro sistema jurídico adopte la figura del enjuiciamiento político del representante del Estado por las causas y circunstancias que rigen en otros países, se llegue al ejercicio pleno de la democracia, para que se supere el factor político que a la fecha degrada a nuestro sistema jurídico.

La figura que propicia el enjuiciamiento político de los representantes del Estado por lo que toca al régimen jurídico mexicano, es el *juicio de residencia español* y en el sistema inglés el *Impeachment*, figura tal que es el antecedente inmediato del *Impeachment norteamericano*, sistema que se caracteriza porque juzga al Presidente y puede ser personalmente responsable de sus actos, no tanto ante el Congreso sino ante el pueblo por el que es elegido, a grado tal de que a la fecha se

llegue a considerar que el arma más poderosa del parlamento en contra del Presidente sea precisamente el *Impeachment*; ahora bien, en el marco de nuestro derecho actual la implementación de dicha figura dentro de nuestro sistema legal consideramos que podría darse si se garantiza plenamente el sistema democrático que por mandato constitucional estamos obligados a adoptar.

Consideramos que la supremacía del Poder Ejecutivo de la Unión adoptó tal carácter, porque de acuerdo con lo expuesto en el capítulo segundo de este trabajo recepcional, ello emana del cúmulo de facultades y prerrogativas inherentes al titular del Poder Ejecutivo, lo que ha sido motivo suficiente para denominar al sistema político en el cual ejerce dicho poder, sistema presidencialista.

El Poder Ejecutivo Federal toma a la fecha matices parlamentarios, pero principalmente presidencialistas; nuestro Sistema Constitucional Mexicano lo considera Poder con fuerza absoluta sobre el cual los demás Poderes actúan, Poder con privilegio especial, el Poder de Poderes en el marco de nuestro sistema de derecho, de ahí entonces que el Poder Ejecutivo Federal en los tiempos modernos sea un poder con jerarquía, contrariamente a lo que sostuvo el genial Simón Bolívar, Libertador de América, en el sentido de que la división de poderes marca el régimen sin jerarquías.

El cúmulo de facultades atribuidas al titular del Ejecutivo Federal son suficientes como para robustecer el hecho de que el titular del Poder Ejecutivo está por encima de los demás Poderes, porque en determinados casos puede hacer las veces de Poder Legislativo y en otros incluso de Poder Judicial.

De acuerdo con la personalidad estudiada del titular del Poder Ejecutivo en México, llegamos a la conclusión de que quien actualmente ostenta dicho cargo es un

sujeto anormal que por naturaleza ningún otro sujeto puede cumplir con el requisito del cual goza y que le ha dado la titularidad de ser mandatario del Estado. Es decir, nos referimos al artículo 82 fracción I de la Constitución. Por otra parte, respecto a los demás requisitos, a nuestro modo de ver se encuentran superados porque en nuestra realidad los que han ocupado el cargo mencionado normalmente cumplen con demás requisitos que la Constitución no prevé.

La responsabilidad de servidores públicos, desde su perspectiva de conceptualización legal, tiene su origen en el Título IV de la Constitución Política, denominado “De la responsabilidad de los servidores públicos”, título que enmarca con suma precisión y detalle lo que desde el punto de vista legal debe entenderse por responsabilidad de servidores públicos, sin embargo, dicha responsabilidad da origen a leyes diversas que son complementarias de su marco jurídico y, por lo tanto, del artículo que les da origen.

El artículo 111 constitucional, como norma privativa, restringe la responsabilidad del titular del Ejecutivo, quien tan solo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores por delito oficial de traición a la patria y delitos graves del orden común; sin embargo la categoría de delito oficial se reduce a considerar los anteriores como tales.

El procedimiento de responsabilidad de servidores públicos presupone dos vertientes; la primera considerada Juicio Político, cuyo fundamento jurídico parte del artículo 5 al artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos; por su parte la Declaración de Procedencia, según la vertiente de la responsabilidad de servidores públicos, se fundamenta del artículo 25 al 29 de la citada ley; la diferencia entre uno y otro es que el primero tiende a sancionar desde el punto de vista administrativo al servidor público, por conducto de los medios de

ejecución correspondientes, y la Declaración de Procedencia tiene por fin que una autoridad distinta condene penalmente al servidor cuya conducta se encuadre en alguno de los delitos ya mencionados.

En nuestra opinión, consideramos que el Juicio Político, al ser llevado en sus términos, repercute política, económica y socialmente dentro del sistema de gobierno en el que nos encontramos, toda vez que frente al fenómeno de la globalización dichas repercusiones provocan a su vez resultados de capital importancia que influyen de manera determinante en los destinos de nuestro país; por ello estimamos necesario que los planteamientos del Juicio Político se diriman dentro de un contexto jurídico y no dentro de un medio político.

Desde nuestro punto de vista, estimamos que el titular del Poder Ejecutivo Federal debe ser sujeto de Juicio Político para que realmente exista el ejercicio de la democracia que garantiza el artículo 40 de nuestra Constitución Federal; asimismo, porque las facultades que confiere el artículo 89 fracciones I y II de la Constitución al Presidente representan las decisiones que hoy por hoy han costado los más caros resultados y consecuencias al pueblo de México.

El Juicio Político en contra del titular del Poder Ejecutivo debe implementarse con urgencia absoluta en nuestra Constitución, sea por lo que toca a facultades exclusivas o incluso compartidas, con la finalidad de que el plano de igualdad entre servidores públicos de mayor o menor rango no dificulte la aplicación estricta de la responsabilidad pública.

Estimamos importante las reformas a los artículos 40 y 89 fracciones I, II, V, VI, XII, XIII, XIV, XV y XX, así como al artículo 110 constitucionales, en los que debe prevalecer lo siguiente: por lo que respecta al artículo 40 el Estado debe

garantizar la plena democracia y no ser tan sólo una utopía en nuestro sistema de derecho. Por lo que respecta a los demás artículos, éstos deben quedar en los términos propuestos en el punto denominado “Propuestas de reforma a la Constitución” de este trabajo recepcional.

Tratándose del enjuiciamiento político del titular del Ejecutivo Federal, por las causas ya invocadas en anteriores conclusiones, dicho juicio debe darse en el ejercicio de las funciones de dicho servidor público, con la finalidad de garantizar la plena aplicación de dicho procedimiento. Asimismo, tratándose de la Declaración de Procedencia, ésta debe darse estando en funciones el Presidente de la República, y no después, porque consideramos que sus resultados finalmente serían ociosos.

El objetivo principal de la investigación realizada fue cumplido, porque el estudio acerca de la necesidad de implementar en nuestra Constitución el Juicio Político en contra del titular de Poder Ejecutivo Federal no es previsto por nuestra actual Constitución, lo que provoca desequilibrio en nuestro estado de derecho en cuanto a la igualdad y equidad en la aplicación de éste.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Código Civil para el Distrito Federal

6ª ed., México, Greca, 1998, 235 p.p.

Código Penal para el Distrito Federal

5ª ed., México, Delma, 1999, 201 p.p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

3ª ed., México, Delma, 1999, 175 p.p.

Legislación de la Administración Pública Federal

25ª ed., México, Delma, 1998, 439 p.p.

Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos

7ª ed., México, Pac, 2000, 75 p.p.

Ley Orgánica del Congreso General

3ª ed., México, Porrúa, 1998, 271 p.p.

LIBROS CONSULTADOS

ACOSTA ROMERO, Miguel

Teoría General del Derecho Administrativo

México, Porrúa, 1990, 897 p.p.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco

Régimen jurídico del servidor público

2ª ed., México, Porrúa, 1998, 316 p.p.

BURGOA, Ignacio

Derecho Constitucional Mexicano

11ª ed., México, Porrúa, 1997, 1085 p.p.

CALZADA PADRÓN, Feliciano

Derecho Constitucional

México, Harla, 1990, 558 p.p.

CÁRDENAS, Raúl F.

Responsabilidad de los funcionarios públicos

México, Porrúa, 1982, 567 p.p.

CARPISO, Jorge

El presidencialismo mexicano

2ª ed., México, Siglo Veintiuno editores, 1979, 248 p.p.

CARPISO, Jorge

La constitución mexicana de 1917

5ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 1982, 317 p.p.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto

El sistema de responsabilidad de los servidores público

3ª ed., México, Porrúa, 1999, 221 p.p.

DELGADO MOYA, Rubén

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada

9ª ed., México, Sista, 1999, 373 p.p.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada

4ª ed., México, Porrúa, 1992, 517 p.p.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor

Teoría Política

México, Porrúa, 1980, 670 p.p.

H. CÁMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA

México a través de sus constituciones. Derechos del pueblo mexicano

4ª ed., México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994, 1165 p.p.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada

13ª ed., México, U.N.A.M, 1998, 1570 p.p.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Diccionario Jurídico Mexicano

8ª ed., México, U.N.A.M y Porrúa, 1995, 857 p.p.

LANZ DURET, Miguel

Derecho Constitucional Mexicano

5ª ed., México, Compañía Editorial Continental, 1982, 387 p.p.

MORENO, Daniel

Derecho Constitucional

12ª ed., México, Porrúa, 1993, 592 p.p.

MUÑOZ, Pedro

Introducción a la administración pública

México, Fondo de Cultura Económica, 1957, 213 p.p.

ORTEGA, Víctor Manuel

Federalismo o Centralismo

México, Harla, 1984, 318 p.p.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan

Diccionario para juristas

México, May, 1981, 1439 p.p.

PORRÚA PÉREZ, Francisco

Teoría de Estado

13ª ed., México, Porrúa, 1979, 525 p.p.

Proceso

México, Mayo 1997, No. 1071, 12-16 p.p.

Quehacer Político

México, Septiembre 1997, No. 928, 17-19 p.p.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique

Derecho Constitucional

2ª ed., México, Porrúa, 1997, 530 p.p.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando

Introducción al estudio de la Constitución

México, U.N.A.M, 1979, 177 p.p.

TENA RAMÍREZ, Felipe

Derecho Constitucional Mexicano

29ª ed., México, Porrúa, 1998, 629 p.p.

TENA RAMÍREZ, Felipe

Leyes fundamentales de México

17ª ed., México, Porrúa, 1992, 1116 p.p.