

879309

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

49
295

FACULTAD DE DERECHO.

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE

MEXICO CLAVE: 879309

"RESPONSABILIDAD PENAL DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS".

TESIS

PARA OBTENER TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

MONICA TELLEZ JIMENEZ.

ASESOR:

LICENCIADO ROBERTO JOSE NAVARRO GONZALEZ.

CELAYA, GUANAJUATO; SEPTIEMBRE 1998.

267268
892792

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

A DIOS

Por darme la oportunidad de dar un paso más en la vida, dándome, salud, fé, paciencia y capacidad para poder llegar al término de un ciclo más de preparación.

"gracias Señor"

A MI MADRE

A ella en especial, por todo su apoyo incondicional por toda la confianza que depositó en mí, por escucharme y estar conmigo en todos aquellos momentos difíciles que se me presentaron, por todos sus consejos, por guiarme por el buen camino y sobre todo por darme la oportunidad de salir adelante.

"gracias Mamá"

A MI PADRE

Al hombre que cuando estuvo conmigo siempre me brindo todo aquello que estaba a su alcance para realizarme en todos sentidos, porque siempre me apoyó, ahora que ya no esta, sigo el camino que él hubiera querido que recorriéramos juntos. Siempre estas en mi pensamiento.

"gracias Papá "

A MIS MAESTROS

Por su ayuda, dedicación y amistad que me brindaron en el transcurso de mi carrera.

"gracias maestros"

INTRODUCCION.

Generalmente al inicio de algunos cursos o seminarios el ponente menciona el objetivo del curso para que al final los participantes en el mismo determinen si llego a cubrir o no las expectativas, pues bien es este trabajo queremos mencionar el objetivo del mismo, no pretendo crear ninguna figura o teoría nueva dentro de la materia constitucional y penal ya que doctores del derecho lo pueden hacer mucho mejor que una servidora, la finalidad simple y sencillamente es después de hacer una exposición de los conjuntos normativos aplicables al tema de que se ocupa el presente poder tener un panorama que vislumbre el sentido de ley hacia las Cámaras de Senadores y Diputados dentro de la practica y aplicación de las leyes en los tribunales de nuestro país, determinando la normatividad que debe aplicarse a las situaciones de conflicto que analizaremos en las siguientes paginas vertiendo por último una opinión muy personal de la aplicación a tales situaciones.

CELAYA, GUANAJUATO; SEPTIEMBRE 1988.

Responsabilidad Penal del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1 CONSTITUCIONES DE MEXICO	1
1.2 CONSTITUCION DE APATZINGAN 1814	5
1.3 CONSTITUCION DE 1824	7
1.4 CONSTITUCION DE 1857	9
1.5 CONSTITUCION DE 1917	12
1.6 DIVISION DE LA CONSTITUCIÓN	16

CAPITULO II PODER EJECUTIVO

2.1 SU IMPLICACION	20
2.2 LOS SISTEMAS PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL	24
2.3 EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	36
2.3.1 REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE	39
2.3.2 LA NO REELECCION	43
2.3.3 DIVERSAS CLASES DE PRESIDENTE	46
2.3.4 FACULTADES DEL PRESIDENTE	51

*CAPITULO III
SERVIDORES PUBLICOS.*

<i>3.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO</i>	<i>56</i>
<i>3.2 TRAICION A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMÚN</i>	<i>59</i>
<i>3.3 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS</i>	<i>67</i>
<i>3.4 RESPOSNABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE CARÁCTER PENAL</i>	<i>84</i>

*CAPITULO IV
EL FUERO.*

<i>4.1 IMPUNIDAD, INMUNIDAD Y FUERO</i>	<i>87</i>
<i>4.2 FUERO CONSTITUCIONAL</i>	<i>96</i>
<i>4.3 LOS SERVIDORES PUBLICOS CON FUERO</i>	<i>99</i>
<i>4.4 EL FUERO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MEXICANA</i>	<i>103</i>

*CAPITULO V
EL JUICIO POLITICO.*

<i>5.1 DEFINICION DE JUICIO POLITICO</i>	<i>111</i>
<i>5.2 SUJETOS A JUICIO POLITICO</i>	<i>120</i>
<i>5.3 JUICIO POLITICO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MEXICANA</i>	<i>125</i>

*CAPITULO VI
PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLITICO.*

6.1 LOS PROCEDIMIENTOS DE JUICIO POLITICO 131

*6.2 EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLITICO POR RESPONSABILIDAD
DERIVADA DEL INCUMPLIMIENTO DE NORMAS LOCALES 136*

6.3 SANCIONES POR RESPONSABILIDAD POLÍTICA 138

*6.4 EL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE
PROCEDENCIA 140*

*CAPITULO VII
RESPONSABILIDAD PENAL DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.*

*7.1 RESPONSABILIDAD PENAL DEL PRESIDENTE DE
LA REPUBLICA MEXICANA 146*

CONCLUSIONES 155

BIBLIOGRAFIA 160

CAPITULO I.

ANTECEDENTES HISTORICOS CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO.

- 1.1 CONSTITUCIONES DE MEXICO.*
- 1.2 CONSTITUCIÓN DE 1814.*
- 1.3 CONSTITUCIÓN DE 1824.*
- 1.4 CONSTITUCIÓN DE 1857.*
- 1.5 CONSTITUCIÓN DE 1917.*
- 1.6 DIVISION DE LA CONSTITUCION.*

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO.

1.1 CONSTITUCIONES DE MEXICO.

Una Constitución puede entenderse en varios sentidos desde el punto de vista jurídico: el más restringido, elaborado por Kelsen, querría limitar las normas constitucionales a aquellas que definen los métodos de producción de otras normas jurídicas; en un sentido más amplio, intermedio, diría yo, las normas constitucionales son aquellas que definen el carácter democrático o no, federal o unitario del Estado, las facultades o atribuciones de los poderes del mismo, las relaciones entre ellos y los derechos fundamentales de la persona humana, así como las garantías para su protección y salvaguardia. Finalmente, en sentido más lato, puramente

formal - me refiero por supuesto a las llamadas rígidas, como la mexicana, aunque en la REALIDAD POLITICA la nuestra no lo sea mucho.- ¹

Para que una nación exista como tal, debe llenar los requisitos de: Población, Territorio y Gobierno, y para que su existencia sea firme, debe sustraerse sobre bases jurídicas que normen su organización, su modo de ser, su vida de relación con las otras naciones de la tierra. A estas leyes fundamentales sobre las cuales asientan sus existencias los Estados, se les llama generalmente Constituciones, Tres Constituciones han regido la vida Institucional de México como Estado libre, Independiente y Soberano.

A la caída del Imperio de Iturbide sigue una época de desorientación en la que Imperialistas¹, Centralistas, Federalistas y otras tendencias pretendían imponerse, hasta que la presión de los acontecimientos hizo que el 31 de Enero de 1824 se promulgase una Acta Constitutiva, organizando la Nación en una República Representativa Popular, Federal. En tanto siguió discutiéndose la redacción de una verdadera Ley fundamental. Finalmente, el 4 de Octubre de 1824 fue promulgada la

¹ CARRILO FLORES ANTONIO " LA CONSTITUCION, LA SUPREMA CORTE Y LOS DERECHOS HUMANOS", Primera edición. Editorial PORRUA, S.A. MEXICO 1981. P. 19.

CONSTITUCION FEDERATIVA, de acuerdo con la cual se integraba la República Mexicana con los Estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán, Zacatecas, más los territorios de Alta y Baja California, Colima, Santa Fe de Nuevo México y Tlaxcala.

El poder quedo dividido en Ejecutivo, representado por el Presidente de la República; el Legislativo representada por la Suprema Corte de Justicia realizadas las elecciones correspondientes, resultaron electos el General Guadalupe Victoria como representante de la República y el General Nicolas Bravo como vicepresidente en la etapa pueden verse las efigies de D. Miguel Hidalgo, D. José María Morelos, D. Agustín de Iturbide, D. Juan O'Donoju. La razón de ellos es que D. Miguel Hidalgo y Costilla, "El Padre de la Patria", promulgó en Guadalajara el 6 de Diciembre de 1810 a un decreto aboliendo la esclavitud en nuestro País, disposición que aún perdura en el Artículo 2 de nuestra Constitución. Por su parte D. José Ma. Morelos reunió un congreso que culminó con la promulgación de la Constitución Política de Apatzingan el 22 de Octubre de 1814, misma que no

consideramos entre las Constituciones de México Independiente porque aun no se había consumado la Independencia del País y no había unidad de Territorio, de Población ni de Gobierno. Fue, sin embargo, un gran paso dado en la dirección correcta para la integración de un Estado Independiente y Soberano.

Iturbide y O'Donoju, al firmar el 24 de Agosto de 1821 los "Tratados de Córdoba" reconociendo el Plan de Iguala y consecuentemente la Independencia de México, declaraban el nacimiento de un nuevo Estado en América.

México a partir de su independencia ha tenido en su devenir histórico diversas constituciones, algunas de ellas han sido resultado que prevalecieron en su tiempo las ideas federalistas, y su caso también las ideas centralistas.

También existe discrepancia entre los distinguidos constitucionalistas mexicanos sobre si deben incluirse en el catalogo de las constituciones mexicanas la de Cádiz de 1812 que tuvo una vigencia efimera,

la de Apatzingan de 1814 que también tuvo una vigencia limitada en el tiempo y en el territorio que rigió, el reglamento político provisional del primer Imperio de febrero de 1823, y el estatuto del segundo Imperio en un intento de interpretación de leyes Constitucionales que pudieron aplicarse en el territorio de lo que ahora es la República Mexicana, dentro este amplio aspecto cubrirían todos los documentos que rigieron en nuestro país, y así tendríamos que contar a partir de 1812 fecha de la Constitución de Cádiz.

1.2 CONSTITUCION DE 1814.

Mismo que le dio vida Don José Ma. Morelos y Pavón y a la vez esto lo llevo a la muerte, la razón que llevo a Morelos a crear esta nueva figura de mando, fueron los grandes problemas que se suscitaron entre Rayón, Liceaga y Verduco; además de renunciar Morelos a los intereses democráticos, empieza a realizar actos que poco a poco conllevan al "Nuevo Congreso" a celebrarse en Chilpancingo, Guerrero y a su vez sustituir a la Junta de Zitácuaro, Michoacán; así pues Morelos lanza la circular

correspondiente para la realización del Congreso en la Ciudad de Chilpancingo.

La división de los poderes en este congreso es la sustentada en la actualidad, el Poder Ejecutivo que recaer a cargo del Generalísimo de las armas; el Legislativo a cargo de Diputados propietarios y suplentes y por ultimo el Judicial (actualmente Judicial) que quedaría a cargo de 15 Abogados; entre los Diputados sobresalientes de este congreso debemos citar a Rayón y Andrés Quintana Roo.

Mucho se ha atacado la validez de este Congreso, muy a pesar de los esfuerzos de Morelos, pero lo que no se puede discutir es que Don José Ma. Morelos y Pavón es un forjador de nuestras instituciones politico-sociales.

Entre los grandes logros de este congreso habremos de resaltar algunos de ellos como la división de poderes, la declaración de independencia, además del reglamento que haría las veces de Ley Electoral, pero también contiene disposiciones orgánicas al lado de las fórmulas

dogmáticas manifestadas en forma de ideario en "Los Sentimientos de la Nación", la plataforma Constitucional de México, ocupándose el mismo reglamento como ya se dijo al principio de este párrafo, de la división de poderes, la declaración de Independencia, las formalidades que debería llenar el Legislativo al decretar las leyes y el Ejecutivo al mandar cumplirlas; la forma en que a este se extiende la iniciativa de leyes y se reservaba el veto.

Fueron varias, muy importantes y de enorme trascendencia, las actividades de este Congreso, celebrado el 14 de Septiembre en la ciudad de Chilpancingo Guerrero; en el año de 1813; y no solo en el ámbito Legislativo, ya que en el tomo el poder Ejecutivo el Generalísimo Don José Ma. Morelos, este Congreso se desintegra en Tehuacán y siempre estuvo perseguido por la fatalidad sobre la base de los momentos históricos que vivían en el País.

1.3 CONSTITUCION DE 1824.

No menos interesante y compleja resulta la historia de este Congreso que fue convocado pasados dos meses de la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México no quedando instalado hasta el 24 de Febrero de 1822, sesionando escasos ocho meses pues serían disueltas por el primer emperador constitucional de México; y se reinstalaran hasta el 31 de Marzo de 1823, como triunfo de las tendencias republicanas y antiimperialistas por lo cual enmendó inmediatamente su conducta y dictó las bases legales necesarias para acabar con el Ejecutivo existente declarando insubsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

La vigencia de la Constitución de 1824 era en realidad utópica, ya que el País vivía una serie interminable de asonadas y cuartelazos, sublevaciones y desordenes. La pasión de los partidos políticos recién organizados; la existencia de intereses creados; la ambición, ensangrentaba al País y lo empobrecían, obstaculizando su organización. Teóricamente, esta Constitución estuvo vigente hasta la promulgación de la del 57. sin embargo como ocurre siempre que las leyes no son debidamente respetadas, grupos políticos impreparados o sucios violan o modifican arbitrariamente las Leyes Fundamentales de una Nación. Y así el día 30 de diciembre de 1836 se

publicaron unas "Leyes Constitucionales" decretadas por el Congreso, adoptando un régimen Republicano, Centralista y cambiando el nombre de los Estados por el de "Departamentos"; ampliando el período Presidencial a 8 años y, nombrando un PODER CONSERVADOR encargado de la vigilancia de la Constitución y de mantener a los otros poderes dentro de la órbita de sus atribuciones específicas, etc., Es decir, que se creaba un poder superior al de los Tres Poderes de la Unión, una especie de SUPERGOBIERNO.

Durante los gobiernos Centralistas presididos por Don Antonio López de santa Anna, este entraba y salía del gobierno como si fuese un soberano absoluto.

1.4 CONSTITUCION DE 1857.

Congreso que se inicio como todos los anteriores con grandes problemas principalmente por la falta de asistencia de los Diputados que lo integraban, teniéndose incluso que suspender algunas reuniones por falta de

quorum para deliberar, pese a las pasiones y ambiciones imperantes que ensangrentaban empobrecían al País, existieron hombres de claro patriotismo, alto sentido del deber y visión del futuro, quienes, tras largos y agitados debates en el seno de un nuevo Congreso Constituyente, lograron elaborar un proyecto que finalmente elevaron a la categoría de Ley Fundamental, naciendo así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de Febrero de 1857. La jura de esta Constitución verificose en el Recinto de la Representación Nacional. Le dio lectura el Diputado José María Mata y fue firmado por m s de 100 Diputados. El Presidente del Congreso, Don Valentín Gómez Farías, "Patriarca de la Independencia" y quien había sido uno de los autores de la Constitución de 1824, juro, arrodillado, esta nueva Constitución. A continuación se dio aviso al Presidente de la República, quien se presentó acompañado de su Gabinete y prestó juramento con voz clara y firme: "Yo Ignacio Comonfort, Presidente Substituto de la República, jura ante Dios reconocer, guardar y hacer guardar la Constitución Política de la República Mexicana, que hoy ha expedido el Congreso". A lo que contestó el Vicepresidente de la Cámara D. León Guzmán: "Si así lo hicieréis, Dios os lo permite, y si no, Dios y la Patria os lo demanden".

La nueva Constitución fue tomada como una arma que los partidos políticos y los hombres esgriman los unos contra los otros ensangrentado al País durante largos años, en la llamada "Guerra de Reforma".

La Constitución del 5 de febrero de 1857 duró en vigor 60 años y fue sustituida por la Constitución de 1917, aunque sobre este tema también existe discusión según veremos más adelante. En esos 60 años la Constitución de 1857 sufrió aproximadamente 70 reformas.

Existen opiniones en el sentido de sólo considerar dentro del contexto de las Constituciones a aquellas que se promulgaron a partir del 24 de febrero de 1822, fecha en que por decreto del Congreso se establecía que la Nación quedaba en absoluta libertad "para constituirse como mejor le acomode", este criterio es seguido entre otros por el distinguido maestro don Emilio O. Rabasa quien opina: ²

² RABASA, EMILIO O., "HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, pags. 8 y 9.

"Todo lo anterior sin tomar en cuenta que la Constitución de Cádiz del 18 de marzo de 1812, a cuya elaboración habían concurrido varios diputados por la Nueva España, había regido aquí, aunque brevemente en dos ocasiones: a partir de septiembre de 1812 por un año y desde el 31 de mayo de 1820 hasta el 24 de febrero de 1822, fecha en que por decreto del Congreso se establecía que la Nación quedaba en absoluta libertad "para constituirse como mejor le acomode".

1.5 CONSTITUCION DE 1917.

Solo a seis décadas se instaló un nuevo congreso Constituyente o sea después de 60 años de vigencia de la Constitución de 1957, que dejó algunas lagunas como se ha expresado, y que perdió efectividad en base a los cambios suscitados en el País y que con el tiempo y después de un proceso ya conocido, dieron origen a la Carta Magna que nos rige hasta la fecha.

Las Leyes pueden ser modificadas de acuerdo con las necesidades de los pueblos o bajo el peso de las circunstancias. Pero los

hombres son difíciles que cambien porque para modificar sus actitudes han de sacrificar sus pasiones, ambiciones y prejuicio. Y pocos, muy pocos tienen el valor que se necesita para hacerlo. Peor es aún la dificultad para hacer que los grupos cambien sus actitudes. De ahí el origen de las Revoluciones; la intolerancia y... la miseria.

La Revolución Mexicana de 1910, aún cuando de origen claramente político, tuvo a la larga implicaciones sociales singularmente valiosas que, coincidiendo con un periodo asombroso de progreso mundial, hizo posible atribuir este progreso, en escala local, a la revolución y a la Constitución elaborada por los revolucionarios.

Durante la primera etapa de la revolución constitucionalista, el primer jefe del movimiento, D. Venustiano Carranza, prometió en Sonora que a su debido tiempo reuniría un Congreso Constituyente que, tras largos, fatigosos y enconados debates entre moderados y radicales, elaboro la Constitución promulgada el 5 de Febrero de 1917 y que es la que nos rige, modificada en algunos de sus artículos posteriormente para actualizarla al compás de nuestra, época.

El pensamiento político de esta Constitución ha transformado sensiblemente sus procedimientos, cedido el argumento de las armas a la palabra, con miras a obtener una unidad absoluta, definitiva entre los mexicanos.

Los Gobiernos de la República han afirmado que todos sus actos se rijan de acuerdo con la Constitución vigente y, la mayoría de las veces han tratado de cumplir.

De cualquier manera hemos de insistir en que, si hemos de avanzar por los senderos del progreso, de la superación, de la paz; hemos de respetar la Ley Fundamental de nuestra Patria; de obedecer sus mandatos; de respetar sus prohibiciones, como único medio para lograr una mejor convivencia Nacional e Internacional.

Para los efectos de este trabajo voy a considerar como Constitución la que a partir de haberse logrado la independencia (1821), y emanada de algún constituyente (convocado para o convertida en), reúna varias o todas de las siguientes características:

-
1. *Hubiera tenido alguna vigencia temporal;*
 2. *Regido en la totalidad o buena parte del territorio mexicano;*
 3. *Significado un rompimiento brusco con el pasado, sobre todo lo que se refiere a la forma de gobierno, y*
 4. *Aportado algo nuevo o distinto en el ámbito constitucional.*

En suma, que la Constitución o el Acta de Reforma respectivas, no fueron un mero documento, sino que hubieren constituido una autentica institución.

Considero que caen dentro de las características arriba señaladas:

1. *El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824;*
2. *Las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843;*
3. *El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847;*

4.La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, y

5.La Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos de 1917.

Lo anterior no excluye, por supuesto, la mención o el análisis de proyectos, actas, votos particulares, etc. que hubieren constituido una novedad en su tiempo o preparado el advenimiento de las verdaderas constituciones. Tal es el caso de la Constitución de Apatzingan de 22 de octubre de 1814.

1.6 DIVISION DE LA CONSTITUCION

Crear y organizar a los Poderes Supremos, dotándolos de competencia, es por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución.

De aquí que la estructura de nuestra Constitución, como la de todas las de su tipo, se sustente en dos principios capitales:

1. - La Libertad del Estado para restringirla es limitada en principio;

2. - Como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el Poder del Estado. Tales derechos se clasifican teóricamente en dos categorías:

1. - Derechos del Individuo aislado y

2. - Derechos del Individuo relacionado con otros Individuos.

Todos son derechos de la persona frente al Estado, pero la primera categoría comprende derechos absolutos, como la libertad de conciencia, la libertad personal protegida contra las detenciones arbitrarias, etc.; en tanto que la segunda clase contiene derechos individuales que no quedan en la esfera del particular, sino que al traducirse en manifestaciones sociales requieren la intervención ordenadora y limitadora del Estado, en toda clase de derechos individuales, inclusive en el de propiedad, que antes se

consideraba absoluto. La parte de la Constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre, recibe el nombre de DOGMÁTICA.

El segundo principio a que antes hicimos referencia, es complemento del primero. Para realizar el desideratum de la libertad individual, no basta con limitar en el exterior el poder del Estado mediante la garantía de los derechos fundamentales del individuo, sino que es preciso circunscribirlo en el interior por medio de un sistema de competencias. La garantía orgánica contra el abuso del poder, est principalmente en la división de poderes. La parte de la Constitución que tiene por objeto organizar el poder público, es la parte ORGANICA.

Desde el artículo 49 hasta el 107, trata de la organización y competencia de los Poderes Federales, en tanto que el título cuarto, relacionado también con la parte Orgánica, establece las responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Es la parte Orgánica la que propiamente regula la formación de la voluntad estatal; al insuflar en los órganos facultades de hacer, a diferencia de la parte dogmática, que generalmente solo erige prohibiciones.

Además de la parte Dogmática y la Orgánica, pertenecen a la Constitución en sentido material los preceptos relativos a la superestructura Constitucional, la cual cubre por igual a los derechos de los individuos, a los Poderes de la Federación y a los Poderes del Estado.

Son dichos preceptos en nuestra Constitución los Artículos 39, 40, 41, 133, 135 y 136, que aluden a la supremacía de la Constitución y a su inviolabilidad.

"La Constitución en sentido formal - dice Kelsen- es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas..."La Constitución en sentido formal, el documento solemne que lleva este nombre, a menudo encierra también otras normas que no forman parte de la Constitución en sentido material".

CAPITULO II.

EL PODER EJECUTIVO.

2.1 SU IMPLICACION.

2.2 LOS SISTEMAS PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL.

2.3 EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MEXICANA.

2.3.1 REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE.

2.3.2 LA NO REELECCION.

2.3.3 DIVERSAS CLASES DE PRESIDENTE.

2.3.4 FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE.

CAPITULO SEGUNDO

EL PODER EJECUTIVO

2.1 SU IMPLICACION.

El concepto de "poder" implica la idea de actividad, fuerza, energía o dinámica. Desde este punto de vista, cuando tal actividad, se despliegan por el Estado a través de sus múltiples órganos, se esta en presencia del "poder público" que es un poder supremo de imperio, de mando o de gobierno que subordina, somete o encauza a todos los entes individuales y colectivos que dentro del territorio estatal existen y actúan.

También hemos sostenido que el poder público del Estado es uno e indivisible y que, por tanto, no existen "tres" poderes como indebidamente se supone y se asevera, sino tres funciones en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del Estado. Una de esas tres

funciones es la ejecutiva, que suele impropriamente designarse como "poder ejecutivo", equivalencia terminología que, por lo demás, ha adquirido carta de naturaleza en el lenguaje jurídico y político, empleándose en la legislación, la doctrina, la jurisprudencia y la postulación profesional.

Tomando en cuenta esa equivalencia, obviamente se infiere que por "poder ejecutivo" se entiende la "función ejecutiva" a través de la cual se ejerce, en coordinación e interdependencia con la legislativa y jurisdiccional, el poder público o de imperio del Estado mediante la actuación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y sistematizado.

El poder Ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente. Esta idea es meramente descriptiva de lo que entendemos por "poder ejecutivo" sin tener la pretensión de configurar una definición

propiamente dicha, pues sólo indica los rasgos elementales del concepto respectivo que permiten diferenciarlo de los de "poder legislativo" y "poder judicial".

Demos enfatizar, por otra parte, que el Poder Ejecutivo o administrativo, considerado como función pública de imperio, traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas. En otras palabras, el mencionado poder no se contrae a ciertos actos ejecutivos o administrativos aisladamente considerados, toda vez que por "actuación" se entiende una serie normal, continua o continuada de actos sucesivos que pueden o no tener nexos de causalidad o de teología. Atendiendo a esta modalidad, aunque los órganos legislativos y los órganos judiciales del Estado tengan competencia excepcional para realizar ciertos actos de índole administrativa o ejecutiva. A la inversa, si los órganos administrativos o ejecutivos pueden constitucional y legalmente emitir actos de carácter legislativo o jurisdiccional en ciertos y determinados supuestos previstos por el Derecho, de esta potestad no debe concluirse que tales

órganos desempeñan la función legislativa o la jurisdiccional, consideradas como actuación permanente y primordial.

En varias ocasiones hemos sostenido que el Poder Ejecutivo, en su correcta acepción de función pública y en cuanto implica energía, dinámica o actividad, no está sometido a ninguna variación tempo-espacial en sí mismo considerado. Por consiguiente, el bosquejo histórico que respecto de dicho poder formularemos en la presente ocasión, no se refiere evidentemente a su implicación dinámica, sino a su depósito, atribución o imputación a los órganos del Estado que en diferentes épocas del constitucionalismo mexicano y bajo distintos ordenamientos lo desempeñaron o fueron susceptibles de ejercerlo. En otras palabras, hablar de la historia del Poder Ejecutivo equivale a señalar los órganos estatales a los que tal poder se ha confiado en el decurso de la existencia vital de un Estado.

2.2 LOS SISTEMAS PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL

Independientemente de su implicación dinámica por "poder ejecutivo" suele entenderse el conjunto de órganos estatales en que este se deposita o a los que se confía. Según esta indebida pero naturalizada concepción, el poder ejecutivo, como sistema orgánico jerarquizado, se encabeza por un funcionario denominado "presidente" o por un cuerpo colegiado que se llama "gabinete", que a su vez se encuentra presidido por un "primer ministro" en regímenes monárquicos o republicanos. Estas dos posibilidades fundan la dicotomía jurídico-política que se manifiesta en dos principales tipos estructurales del Poder Ejecutivo, o sean, el sistema parlamentario y el sistema presidencial, a los que nos referiremos brevemente.

A. SISTEMA PARLAMENTARIO

Este sistema entraña una de las formas orgánicas de ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado y su denominación obedece a la circunstancia de que es el mismo parlamento el organismo de cuyo seno surge la entidad

que lo desempeña y que se llama gabinete, sin el cual el parlamentarismo no podría operar, pues como dice Newman "El parlamento no gobierna" ya que, refiriéndose al inglés, "ningún cuerpo de más de seiscientas personas lo puede hacer".

Para determinar los rasgos más o menos generales del sistema parlamentario, que en los regímenes jurídico-políticos que lo han adoptado presenta diferentes matices, se debe emplear el método inductivo tomando como caso específico el parlamentarismo inglés que ha sido considerado como el tipo prístino de dicho sistema. Como afirma el autor citado, en Inglaterra la "soberanía" del parlamento reside en la Cámara de los Comunes que es la que se compone con representantes de la nación. De esta Cámara emana el órgano ejecutivo que es un cuerpo colegiado llamado "gabinete" integrado por número variable de funcionarios que se denominan "ministros", cada uno de los cuales tiene asignado un determinado ramo de la administración pública. Dicho cuerpo está presidido por un "primer ministro", quien goza de facultades discrecionales para disminuir o aumentar el número de miembros del gabinete y su órbita material de competencia según las necesidades del Estado. Aunque teóricamente y por una tradición

de respeto a la corona el rey selecciona al primer ministro, esta atribución no es irrestricta, ya que la designación debe recaer en el jefe del partido que domine mayoritariamente en el parlamento. Esta limitación a la potestad real ha obedecido en la historia política de Inglaterra a la conveniente necesidad de que el rey acate la voluntad mayoritaria del cuerpo electoral expresada con ocasión de las elecciones de representantes populares, manifestada en sentido paralelo de dominar en el parlamento y de que el líder del partido triunfador sea el jefe del gabinete. Se advierte, en consecuencia, que el primer ministro es al mismo tiempo miembro del cuerpo parlamentario, jefe de la mayoría de representantes populares y jefe del citado órgano ejecutivo o de gobierno, cuyos integrantes también deben pertenecer al parlamento, siendo individual o colectivamente responsables ante este.

Aunque en virtud de su numerosa composición humana el parlamento no puede gobernar, tiene reservadas, sin embargo, algunas funciones consistentes en representar la opinión popular, en el control financiero del Estado, en la adopción de las decisiones políticas fundamentales y en la expedición de las leyes, es decir, en el desempeño del

poder legislativo. Fuera de este cuadro competencial, la actividad gubernativa reside en el gabinete, fungiendo el rey como órgano de equilibrio, muy relativo por cierto, para zanjar las crisis ministeriales que suelen presentarse.

"Se llama régimen parlamentario a un sistema político basado sobre la colaboración de poderes donde el ejecutivo est dividido en dos elementos: un jefe de Estado y un gabinete ministerial, que es responsable ante el parlamento", responsabilidad que caracteriza "esencialmente" a dicho régimen.

B) SISTEMA PRESIDENCIAL.

Este sistema diverge marcadamente del parlamentario atendiendo a los principios contrarios que a uno y otro caracterizan. En el sistema presidencial el Poder Ejecutivo, como función pública de imperio, radica, por lo general, en un solo individuo denominado "Presidente". Los elementos constituyen la tónica del mencionado sistema son susceptibles de

normarse diversamente en cada régimen jurídico-político concreto que lo haya adoptado en su correspondiente Constitución.

Tratare de describir en una semblanza teórica general los lineamientos básicos que peculiarizan al presidencialismo como denominadores comunes de este sistema, sin la pretensión de señalarlos exhaustivamente ni de examinarlos en su diversificación dentro de estructuras constitucionales distintas y concretas. En mi concepto, los principios que establecen esos lineamientos son los que a continuación enunciamos someramente.

a) El titular del órgano supremo en quien se deposita el Poder Ejecutivo, es decir, la función administrativa del Estado, deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del parlamento o congreso, o sea, la voluntad popular. En la teoría democrática es esta voluntad, como ya lo afirmamos en una ocasión anterior, el origen de los titulares de los órganos primarios del Estado. Por consiguiente, si en un sistema presidencial el titular del órgano administrativo o ejecutivo supremo de la entidad estatal proviene jurídicamente de dicha voluntad como

expresión mayoritaria de la ciudadanía, puede sostenerse validamente que el mencionado sistema articula con más autenticidad la democracia que el parlamentario, pues en este la asamblea de representantes populares concentra las funciones legislativa y ejecutiva, ejerciendo esta última mediante decisiones fundamentales que debe observar el gabinete, cuyos integrantes forman parte de ella y cuya permanencia está condicionada al respaldo que la propia asamblea les brinde, según afirmamos.

En el sistema presidencial, por lo contrario, ninguno de esos signos de supeditación al congreso o parlamento se registra, pues el titular del órgano administrativo supremo del Estado asume su investidura por la voluntad mayoritaria del pueblo en elecciones directas o indirectas; y aunque pudiere darse el caso de que dicho titular sea designado por la asamblea legislativa, esta carece de facultad para deponerlo mediante el retiro de su "confianza", elemento que es distintivo de los regímenes parlamentarios. En otras palabras, aunque el órgano legislativo tenga la potestad de nombrar al presidente, la permanencia de éste no está subordinada a la decisión parlamentaria o congresional por el simple hecho de que la asamblea le pierda confianza y le formule un voto de censura, situación que debe

entenderse sin perjuicio de la deposición de dicho alto funcionario por la responsabilidad jurídica en que pueda incurrir.

b) Si al presidente se le confía la función administrativa como supremo órgano ejecutivo del Estado, al mismo tiempo se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública; y como, el es personalmente responsable ante la nación de su gestión gubernativa, paralelamente tales colaboradores asumen responsabilidad presidencial no sólo es el motivo que justifica dicha facultad de nominación, sino la consiguiente atribución de remover libre y discrecionalmente a sus mencionados colaboradores cuando lo juzgue oportuno, conveniente o necesario para los intereses del Estado y la buena marcha de su gobierno.

c) Los colaboradores más cercanos o inmediatos del presidente no son, en puridad, ministros como el régimen parlamentario, sino secretarios de Estado, ya que fungen como auxiliares suyos en los distintos ramos de la administración pública. Entre tales secretarios y el congreso o parlamento no hay ninguna relación jurídico-política directa, como

contrariamente sucede en el parlamentarismo, ya que el único responsable del gobierno en todos sus aspectos es el presidente.

d) En un sistema presidencial no hay un consejo de ministros cuya composición, situación y competencia se aparezcan a los del gabinete en el régimen parlamentario. Este atributo se funda en el hecho de que los secretarios de Estado derivan su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial, sin que puedan formar un cuerpo decisorio y ejecutivo distinto y hasta potencialmente opuesto al presidente, aunque pudiesen integrar un mero órgano de consulta y orientación en las tareas trascendentales de la gestión presidencial. Suponer que los secretarios de Estado pudiesen crear un órgano diverso del presidente en cuanto a las funciones decisoria y ejecutiva, que no pueda ser removidos libremente por este alto funcionario y que tuviesen facultades para vetar las resoluciones presidenciales, implicaría implantar un sistema diferente del presidencialismo que se aproximaría al régimen parlamentario, si tales secretarios fueren designados y depuestos por el congreso y si el conjunto de ellos compusiese un cuerpo similar al gabinete.

e) *La representación interna y externa del Estado corresponde obviamente al presidente en el sistema respectivo. Por ello, a este funcionario se le suele designar con el nombre de "Jefe de Estado", expresión que no guarda ningún nexo con el término "dictador", "autócrata" o "tirano". Como jefe de Estado, al presidente incumbe la dirección de la política nacional e internacional mediante la adopción de las decisiones, normas de conducta y medidas fundamentales que considere pertinente, siendo el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias.*

f) *Es evidente que en el sistema presidencial instaurado dentro de un régimen democrático, el presidente no es titular de la facultad legislativa, es decir, en él no reside la función pública de imperio que consiste en la creación de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales llamadas "leyes". La ausencia de dicha facultad no es, desde luego, absoluta o inexcusable, pues el presidente en casos específicos sí está legitimado constitucionalmente para desempeñar dicha función, así como para colaborar en el proceso de formación legislativa. Suponer que el presidente estuviese investido por modo general con la facultad de elaboración legal*

equivaldría a permitir el rompimiento esencial del régimen democrático y su sustitución por la autocracia.

g) Por otra parte, el presidente debe tener asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales para que está, en condiciones de desempeñar las importantes y trascendentales funciones de gobierno que tiene encomendadas dentro del sistema respectivo.

h) Indiscutiblemente, en un sistema presidencial el predominio gubernativo corresponde al órgano ejecutivo supremo. En el dilatado ámbito de la administración pública del Estado, el es quien concentra todas las facultades que ejerce directa y personalmente o por conducto de autoridades subordinadas de diferente categoría y competencia material, colocadas en una relación jerárquica. Esta forma de gobierno, aunque permita el predominio del presidente, rechaza la falta de control de la actividad presidencial, es decir, que dentro del régimen democrático el ejecutivo predominante no debe ser un ejecutivo autocrático e incontrolado, pues merced al consabido principio, incumbe a los órganos legislativos y judiciales del Estado, dentro de su respectiva esfera competencial, el

desempeño de la actividad de control. Sin embargo el sistema presidencial así demarcado por el orden constitucional involucrar degenerativamente hacia presidencialismo político de carácter factico si los titulares de los órganos controladores abdicar indigna y vergonzosamente de las facultades con que están investidos; y por un comportamiento adulatorio, conformista o pasivo, origen al presidente en un ser casi infalible, dispensadores de gracias y favores, o en un émulo de Júpiter cuyos resentimientos pueden significar los rayos que arruinen el porvenir de los que están enfilados en eso que se llama "carrera política" y en la que desgraciadamente cuenta todo más que la popularidad y las calidades "no políticas" de los interesados.

i) Los atributos que configuran jurídicamente al sistema presidencial los establece la Constitución mexicana de 1917. Así, el Presidente de la República es elegible directamente por la voluntad popular mayoritaria Art. 81 constitucional.³ El Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo, quien libremente puede designar y remover a sus colaboradores más inmediatos llamados secretarios de Estado.

³ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONSTITUCION POLITICA. Artículo 81.

México siempre ha estado estructurado constitucionalmente dentro del sistema presidencial, salvo los breves interregnos monarquistas a que ya nos hemos referido; pero a pesar de que la actuación del presidente ha tenido las limitaciones y controles mencionados en el terreno estrictamente jurídico, políticamente los personajes que con legitimidad o sin ella han ocupado la presidencia en el transcurso de nuestra historia se han arrogado tal poder contra derecho, que durante su breve o prolongada permanencia en tan disputado cargo han actuado o pretendido actuar como verdaderos autócratas, situación que ha proyectado internacionalmente una desfavorable imagen de nuestro país, no obstante que sus estructuras constitucionales pueden rivalizar ventajosamente con las extranjeras. El desajuste entre la normatividad jurídica y la realidad política del país, característico de los pueblos en desarrollo como el mexicano, han obedecido a multitud de factores sociales, económicos, culturales y aun étnicos que la sociología y la antropología han estudiado profusamente, los cuales, en una interacción espontáneamente combinada, han provocado lo que en lenguaje moderno se denomina "falta de politización" que reconoce como causa la ausencia de madurez cívica de gobernantes y gobernados. La disociación entre estos dos mundos, el del deber-ser y el del ser, en lo que concierne al

presidencialismo mexicano, han originado, en el primer ámbito, un verdadero sistema jurídico presidencial, y en el segundo, una cadena de pequeños y grandes tiranos, cuyos últimos eslabones, para ventura de nuestro pueblo, ha tiempo desaparecieron para dar lugar a la paulatina integración de la forma y la materia en la vida política de México que nos acerque cada vez más a la actualización de al verdadera democracias, despojada del histrionismo que hemos padecido.

2.3 EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MEXICANA.

Siguiendo el sistema de la Constitución Federal norteamericana, nuestras leyes fundamentales de 1857 y 1917 establecen el depósito del Poder Ejecutivo de la Federación en "un solo individuo" denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" o "Presidente de la República" Arts. 75 y 80 respectivamente.⁴ Hemos afirmado con reiteración que el "poder ejecutivo" es una función pública administrativa, o sea, una dinámica, energía o actividad en que parcialmente se manifiesta el poder de imperio del Estado.

Asimismo hemos sostenido que los "poderes" estatales no deben identificarse con el órgano u órganos que los desempeñan. Ahora bien, la distinción entre "órgano" y "poder" la consignan con toda nitidez los mencionados preceptos de nuestras dos invocadas Constituciones, ya que, según sus disposiciones, el "poder ejecutivo federal", como función administrativa del Estado Mexicano, lo "depositan", es decir, lo encomiendan o confían a una sola persona. Por consiguiente, el poder ejecutivo federal no es el Presidente de la República ni este es su "jefe" como indebidamente suele llamarse, sino su único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados "secretarios del despacho" que tienen asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública. La unipersonalidad del Ejecutivo radica, pues, en que esta función pública sólo se encomienda a un individuo, pues es el presidente, y no a varios, como serían tales secretarios, ya que, en puridad constitucional, estos no son "depositarios" de la misma.

Por virtud de la unipersonalidad en la titularidad del órgano ejecutivo supremo estatal, en el presidente se concretan las más importantes y elevadas facultades administrativas, las cuales, unidas a las que tiene dentro

⁴ *Op., cit. Artículo 75 y 80.*

del proceso de formación legislativa y como legislador excepcional, lo convierten en un funcionario de gran significación dentro del Estado, no dependiente de la asamblea legislativa sino vinculado a ella en relaciones de interdependencia y en cuyo ámbito goza de una amplia autonomía que lo releva del carácter de mero ejecuto de las decisiones congresionales, como son las leyes y decretos.

La radicación unipersonal del Poder Ejecutivo Federal, los principios que la aseguran y la situación de hegemonía que aquella y estos demarcan convierten al presidente en una especie de "Jefe de Estado" y "representante del pueblo" en el orden interno e internacional. De ahí que conceptuándose como la persona que encarna a la nación, no pueda ausentarse del territorio donde ,esta se asienta "sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente" Artículo 88 const.⁵ prohibición que, por otra parte, involucra una obligación meramente declarativa, sin que su cumplimiento origine sanción alguna para el presidente durante el desempeño de su cargo.

2.3.1 REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE.

*Al respecto, el artículo 82 constitucional establece los siguientes:*⁶

*a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento (frac.I). La ciudadanía mexicana de la persona que encarne a dicho elevado cargo es una condición ampliamente justificada, ya que una de las prerrogativas del ciudadano, o sea, uno de sus derechos-obligación, consiste en "Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados..." según lo indica la fracción IV del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*⁷

En cuanto a que el presidente debe ser mexicano por nacimiento, esta circunstancia también se justifica plenamente, toda vez que, como afirma Jorge Carpizo, supone que merced a ella "se es más adicto a la patria que los que son mexicanos por simple naturalización y se trata de

⁵ *Op., cit. Artículo 88.*

⁶ *Op., cit. Artículo 82.*

evitar que se sigan intereses que no sean los de México, como podría acontecer si antes se ha tenido otra nacionalidad". Por lo que atañe a la exigencia de que el presidente deba ser hijo de padres mexicanos también por nacimiento.

b) Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección (fracc. II) La justificación de dicha edad reside en que, se ha calculado la suficiente experiencia y madurez que la persona que encarne el cargo de presidente debe tener para poder desempeñar con atinencia, lo que no amerita mayor comentario.

c) Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección (fracc.III). La Constitución de 1857 simplemente exigía la residencia en México "al tiempo de la elección" aunque con antelación a este acto el candidato haya vivido fuera de la República por mucho tiempo. El requisito cronológico que la actual disposición exige nos parece muy corto, pues el presidente debe conocer con profundidad los principales problemas del país para gobernar con atinencia, sin que el lapso de residencia baste para ello, máxime que la administración pública en el Estado contemporáneo se vuelve cada vez más complicada. Estimamos por otra parte, que la

⁷ Op, cit. Artículo 36.

residencia anual debe ser efectiva e ininterrumpida dentro del territorio nacional.

d) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto (fracc. IV). Esta exigencia es plenamente congruente con el carácter lacio del Estado mexicano. La posibilidad contraria colocaría al presidente entre el dilema de actuar conforme a los intereses de México u obedeciendo las consignas de los altos jefes de la Iglesia, circunstancia que colocaría en grave riesgo de mermarse a la soberanía nacional, al sujetarla a un poder internacional, como lo es, verbigracia, el del Papado.

e) No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección (fracc. V). Este requisito, como es obvio, se lo atañe a los militares, sin que, en consecuencia, los aspirantes civiles a la presidencia deban observarlo. Su justificación es inobjetable, pues se supone que quien tiene el mando de tropas puede presionar el proceso electoral para obtener en su favor la calificación de la elección presidencial, lo que no amerita mayor comentario.

f) *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 que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección (fracc. VI). Este requisito se justifica por análogos motivos que el anterior, persiguiendo como finalidad garantizar la imparcialidad en las elecciones presidenciales.*

g) *No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 (fracc. VII) Constitucional.⁸*

Esta exigencia ratifica el principio de no-reelección, en el sentido de que toda persona que haya sido presidente electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, "en ningún caso y por ningún motivo podría volver a desempeñar el puesto".

Surge la cuestión consistente en determinar si todos los anteriores requisitos deben exigirse para cualquier especie de presidente a que alude el mencionado artículo. Por razones lógicas, creemos que tratándose del presidente interino, del provisional y del sustituto no son

⁸ *Op., cit. Artículo 83.*

operantes los que previenen las fracciones V y VI del artículo 82 Constitucional.⁹

Toda vez que, como es el Congreso o la Comisión Permanente los órganos que los designan o eligen, no puede predecirse el momento de la elección o designación para que el interesado se separe del servicio activo en el Ejército o del puesto a que se refiere dicha fracción, con la anticipación de seis meses a tal momento, el cual no es posible adivinar.

2.3.2 LA NO REELECCION.

El periodo gubernativo presidencial tiene una duración invariable de seis años contados a partir de cada primero de diciembre, sin que por ningún motivo pueda extenderse. Esta imposibilidad significa que el presidente, cualquiera que sea su carácter constitucional, interino o provisional, no debe permanecer en el cargo, en ningún momento, una vez fenecido dicho período, ni tampoco reelecto para uso nuevo por modo absoluto. Esta ultima prohibición se involucra en el principio de "no

⁹ *IDEM 4*

reelección" que proclama nuestro orden constitucional vigente y respecto del que formulemos algunas someras consideraciones.

Teóricamente, la soberanía popular, como poder autodeterminativo, no tiene límites heterónomos, afirmación que preconiza que el pueblo puede elegir a cualquier individuo que reúna los requisitos constitucionales para personificar a los órganos primarios del Estado, primordialmente el presidencial. Ese poder autodeterminativo, además, tiene como capacidad inherente la potestad de reelección de los funcionarios públicos al expirar su periodo gubernativo.

Tratándose del Presidente de la República y en el estricto terreno de la teoría acerca de la radicación popular de la soberanía, es evidente que el pueblo tiene el derecho de reelegir a la persona que encarna el cargo respectivo cuantas veces lo considere pertinente. Impedir la reelección presidencial denota lógicamente la restricción jurídico-política de su poder autodeterminativo, es decir la limitación heterónoma de dicha soberanía, lo que se antoja contradictorio.

Tratándose del dilema entre la reelegibilidad del presidente y la no reelección del mismo las anteriores meditaciones, proyectadas en la historia política de México, nos inclinan hacia la aceptación de este último principio. La vida misma del pueblo mexicano, tan azarosa y llena de contrastes, nos proporciona elocuentes lecciones que demuestran que la reelección presidencial indefinida fatalmente conduce a la entronización de la dictadura. No es en el ámbito jurídico donde hay que localizar las razones que justifican esta afirmación, sino en la facticidad de la sociedad mexicana. La falta de madurez cívica de grandes sectores del pueblo de México proveniente de la inercia en que su incultura y pobreza los han situado, ha sido al menos hasta hace relativamente pocos lustros, el motivo que ha determinado la formación de circunstancias propicias a las ambiciones personalizadas, mezquinas y antisociales de poder. Esa inmadurez originó, durante los regímenes de elección presidencial indirecta, que los ciudadanos no acudieran a las urnas para designar a los cuerpos electorales encargados de la nominación del presidente, dando ocasión a votaciones falsas cuyos resultados se prefabricaban a gusto del "hombre fuerte" del país. Estos fenómenos antidemocráticos solían repetirse periódicamente, y al reiterarse, la presión de un determinado presidente iba aumentando hasta

hacer imposible la renovación del titular del órgano ejecutivo supremo del Estado por aplicación del principio de autodeterminación popular.

Nadie puede cuestionar el hecho de que el sistema de reelección presidencial, sobre todo la inmediata, incondicionada e indefinida, es la ocasión, jurídicamente prevista, para la entronización de la dictadura. El presidente, al sumar en su cargo varios periodos gubernativos mediante elecciones sucesivas en las que resulta "triunfador" o "electo" cuando es candidato único, se convierte inexorablemente en autócrata o en especie de monarca cuyo cetro, trono y corona sé refrendar n periódicamente por actos electorales simulados o fraudulentos, en los que los resultados, contrarios o ajenos a la voluntad mayoritaria, se sostienen e imponen por la fuerza del gobierno.

2.3.3 DIVERSAS CLASES DE PRESIDENTES

El rubro del tema que vamos a abordar no debe interpretarse en el sentido que existan distintas especies de órganos presidenciales,

suposición que evidentemente contradiría la radicación unipersonal del poder ejecutivo. El presidente, como órgano del Estado, es único e indivisible. Por ende, "las diversas clases de presidentes" que señalan nuestra Constitución se refieren al titular de dicho órgano, es decir, al individuo a persona que en periodo determinado ocupe el cargo respectivo y ejerza las funciones inherentes al. Atendiendo al depósito unipersonal del poder ejecutivo, es lógico que solo pueda haber un presidente. En consecuencia, la diversidad de que hablamos se plantea en los casos de falta o ausencia del presidente-individuo, no del presidente-órgano, el cual, durante la vigencia del orden constitucional que lo crea, nunca puede dejar de existir.

La situación del presidente en sus faltas absolutas o temporales nunca recae en una persona predeterminada. La Constitución de 1917, recogiendo las amargas experiencias políticas del pasado, abolió los sistemas que antes de su expedición regían para cubrir dichas faltas, otorgando facultad al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en sus respectivos casos, para proveer al mandamiento del individuo que reemplace al presidente. La incertidumbre acerca de quien pueda ser el

sustituto presidencial a contribuido a alejar las ambiciones de los que, por ocupar el cargo del que necesariamente surgía este, con frecuencia intrigaban para asumir la presidencia. Bajo el actual sistema, consecuencia lógica de la supresión de la vicepresidencia expresa o tácita, nadie puede tener la seguridad incommovible de sustituir al presidente hasta que cualquiera de los mencionados órganos formulen la designación correspondiente.

Como ya se dijo, la sustitución del presidente opera en los casos en que este falte absoluta o temporalmente, rigiéndose ambas hipótesis por reglas constitucionales diferentes a las cuales nos referimos sucesivamente.

A) FALTAS ABSOLUTAS

Estas faltas pueden provenir del fallecimiento o renuncia del titular de la presidencia así como de la no presentación del presidente electo

o de la no verificación ni declaración de elección respectiva antes del primero de diciembre de cada año.

1.- En caso de que la falta absoluta proveniente del fallecimiento o de la renuncia ocurra durante los dos primeros años de los seis que dura cada periodo presidencial en el de la no presentación del presidente electo o de la no verificación y declaración de la elección presidencial, "si el Congreso estuviese en sesiones, sé constituir inmediatamente el colegio electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del numero total de sus miembros, nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un presidente interino". La persona que con ese carácter haya designada durar en el cargo hasta que se elija popularmente y tome posesión el individuo que deba concluir el periodo presidencial de que se trate.

La elección correspondiente debe ser convocada por el mismo Congreso, "debiendo mediar entre la fecha de convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses no mayor de dieciocho".

2.- *En la hipótesis de que la falta absoluta se registre durante los cuatro últimos años del periodo presidencial respectivo, el Congreso de la Unión debe nombrar a la persona que ocupe el cargo hasta la conclusión del mismo periodo, en su carácter de presidente sustituto.*

3.- *En cualquiera de los dos supuestos anteriores, si la falta absoluta acaece durante los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente debe designar a un presidente provisional, quien ejercer el cargo hasta que se nombre al presidente interino o al sustituto por el mencionado congreso.*

B) FALTAS TEMPORALES.

Estas faltas pueden obedecer a cualquier hecho que transitoriamente impida al titular de la presidencia el desempeño de sus funciones, debiendo solicitar del Congreso la licencia correspondiente.

1.- *Si la falta no excede de treinta días, el propio Congreso o la Comisión Permanente deberá nombrar, en sus respectivos casos, un*

presidente interino "para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta".

2.- Si la falta fuese mayor de treinta días, solo el Congreso puede designar al presidente interino, previa la calificación de la licencia que solicite el presidente definitivo, y si el propio Congreso no estuviese rendido, la Comisión Permanente lo debe convocar a sesiones extraordinarias para los efectos ya indicados.

2.3.4 FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE.

Al respecto el artículo 89 Constitucional señala las siguientes:¹⁰

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

¹⁰ Op., cit. Artículo 89.

Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinando de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del Senado;

IV.- Nombrar con la aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejercito, Armada y Fuerza A,rea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejercito, Armada y fuerza A,rea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejercito Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza A,rea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos en los términos que previene la fracción IV del artículo 76 constitucional;

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X.- 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 observara los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; La solución pacífica de controversias; la proporción 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;

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

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 determinado con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores inventores o perfeccionadores de algún ramo de la Industria;

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no este en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- Derogada;

XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX.- Derogada;

XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

CAPITULO III.

SERVIDORES PUBLICOS.

3.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.

3.2 TRAICION A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMUN.

3.3 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

3.4 RESPONSABILIDAD DE CARÁCTER PENAL.

CAPITULO TERCERO

SERVIDORES PUBLICOS

3.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.

El artículo 108 de la Constitución, establece en su primer párrafo que:

Para los efectos de las responsabilidades a las que alude este Título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, quiénes ser n responsable por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

*Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.*¹¹

Esta definición de servidor público, que permite comprender en ella a toda persona que desempeñar; una función o presta un servicio en alguna dependencia o entidad pública, es acorde con el concepto de administración pública reconocido por la teoría y adoptado por la Ley Orgánica de la Administración centralizada y paraestatal.

Considero afortunada la definición, ya que hace sujeto de obligaciones específicas a las personas que prestan sus servicios tanto en las dependencias administrativas (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) como en las entidades de la administración pública paraestatal, cuyas actividades se desarrollan en reas en que el Estado ha

¹¹ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 108.

decidido participar por diversas razones. Si bien es cierto que muchas de ellas no corresponden a las funciones de soberanía e imperio características del poder público, sí son de interés general en la medida en que sus objetivos y los recursos que maneja son de origen o destino público; En tal virtud no sería aventurado señalar el carácter de tales organismos hace necesario sostener el carácter de servidor público de las personas que en ellas laboran y la conveniencia de sujetarlas a un régimen peculiar de responsabilidades de beneficio de una correcta administración y funcionamiento.

Esta definición representa la primera obligación que la constitución impone a las legislaturas de los estados, al establecer que éstas deben determinar el carácter de servidores públicos que tienen los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial, los funcionarios y empleados del Estado, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o misión de cualquier naturaleza en la administración pública de los estados o municipios.¹²

¹² MEMORIA DEL CONGRESO NACIONAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL; coordinado por CARPIZO JORGE Y MADRAZO JORGE, Universidad Nacional Autónoma de México 1984 pag. 386

En el segundo párrafo el propio artículo establece que el presidente de la república solo podrá ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

3.2 TRAICION A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMUN.

El delito de traición a la patria como lo analizamos se encuentra configurado en la Legislación penal y debe ser, al tratarse del Presidente de la República, el más grave de los delitos oficiales, porque su comisión por este alto funcionario, causa muy graves perjuicios a la vida del Estado, de suerte tal que su existencia compromete su vida misma.

Por delitos graves del fuero común dos criterios distintos se han seguido para fijarlos. El derivado del artículo 22 de la constitución, que señala los que alcanzan la pena de muerte: a) Traición a la Patria en guerra extranjera, b) Parricidio, c) homicidio calificado, d) incendio, e) plagio, f) asalto en caminos, g) piratería, h) delitos graves Militares; y el derivado del

artículo 20, fracción, de este alto ordenamiento, que restringe el beneficio de la libertad caucional a los delitos castigados con penas inferiores a cinco años, creando un distingo en las infracciones penales por aludido beneficio. Participamos del primer criterio por estar más clara la gravedad constitucional al asociarse a la sanción máxima.

Se ha pretendido hacer del fuero una prerrogativa inherente e inseparable del funcionario aforado durante el término de su ejercicio, aplicándolo a su persona en caso de licencia cuando como en la inviolabilidad parlamentaria (artículo 61), esta prerrogativa sólo la acompaña en el desempeño de su cargo y con manifiesto divorcio del contenido del artículo 110 de la constitución que dice "no gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la constitución por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en desempeño de algún empleo, cargo o omisión política que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, a cargo o comisión..." el último precepto que es una transcripción literal de la reforma del artículo 103 constitucional del 57 de fecha 13 de noviembre de 1974, estuvo precedido por la siguiente exposición de motivos

de la comisión respectiva: "el fuero constitucional sigue constantemente a la institución, busca la independencia de la institución, encubre la dignidad del diputado con el objeto de que este dispuesto a servir los intereses del pueblo que lo eligió pero cuando el representante se despoje aunque sea temporalmente de su carácter y por su propia voluntad acepta funciones que no son oficiales del cargo que recibió... no debe continuar disfrutando de esa prerrogativa".

La transcripción anterior, acusa el deseo de proteger el cargo, la función, e indirectamente a la persona Si el aforado se despoja de ella consintiendo su separación, por el desempeño de otras funciones, deben existir idénticas razones para consentir también esta separación cuando no se desempeña ninguna, sin que se resientan los perjuicios de la acéfala que algunos autores toman en cuenta para justificar el fuero, porque la solicitud de la licencia permite suplir la sustitución de la función con un nuevo titular. Esta opinión se encuentra confirmada por el artículo 62 que prohíbe a los miembros del poder legislativo, sin el otorgamiento de licencia y con sanción de pérdida del cargo, aceptar comisiones o empleos en los que se disfrute de sueldo, prescribiendo que, en caso de considerarse la licencia, cesar el

*interesado en el desempeño de sus funciones representativas de ellas tratadistas de Derecho Público.*¹³

Ahora bien debemos entender por traición a la patria lo que a la letra dice el articulo 123 del Código Penal para el Distrito Federal:

Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:

I. Realice actos contra la independenciam, soberanía o integridad de la Nación mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero.

II. Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las ordenes de un Estado extranjero o coopere con este en alguna forma que pueda perjudicar a México.

¹³ GONZALEZ FLORES ENRIQUE, DERECHO CONSTITUCIONAL, Textos Universitarios S.A. Librería México 1949 pag 174.

Cuando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos.

III. Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no. Exista declaración de guerra;

IV. Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra;

V. Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero;

VI. Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le de instrucciones,

información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o alterar la paz interior;

VII. Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobierno extranjero, documentos, instrucciones o datos de establecimiento o de posibles actividades Militares;

VIII. Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje sabiendo que los realiza;

IX. Proporcione a un estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional o facilite su entrada a puestos Militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios;

Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un estado extranjero o solicite que aquel haga la guerra a

México; si no se realiza lo solicitado, la prisión ser de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;

XI. Invite a individuos de otro estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome si no se realiza cualquiera de estos hechos se aplicar la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil peso;

XII. Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración;

XIII. Reciba cualquier beneficio, o acepta promesa de recibirlo, con el fin de realizar algunos de los actos señalados en este artículo;

XIV. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional, y

XV. Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.

La lealtad a la Patria es un sentimiento consubstanciado con el hombre y aunque la intensidad y la conciencia de las obligaciones que de él emergen hayan sido desnaturalizada tanto por el nacionalismo fanático como por el internacionalismo absoluto y tendencias igualmente reprobables, le identifican con posturas de odio incalificable o le hayan calificado como actitud que atenta contra presuntos ideales jamás concretados, y tras los cuales sus voceros ocultan un nacionalismo pernicioso.

La consciencia de todos los pueblos señaló siempre al traidor con un anatema semejante al del parricida.

Atendiendo a este sentir, como así también a la necesidad de defensa que tienen las naciones es que las leyes represivas de todos los países han castigado siempre con severas penas a los traidores aumentando o disminuyendo su gravedad de acuerdo con la concepción política del estado.

*González Roura afirma que la traición ocupa entre los delitos contra la paz y dignidad de la nación, el lugar que el homicidio ocupa entre los delitos contra las personas; porque objetivamente, tiende a la destrucción del estado como entidad independiente, y subjetivamente entraña un designio tenido como el que mayor deshonor refleja sobre el individuo.*¹⁴

3.3 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La responsabilidad de los funcionarios de los gobiernos de los Estados, es un tema que ha preocupado, tanto a la doctrina, como a los propios funcionarios, a través de la historia de la humanidad.

Es evidente que el ejercicio del poder, si no esta limitado por un marco legal, podría llegar a grados de descomposición, de arbitrariedad y de capricho que lindan en muchas ocasiones con absurdos.

¹⁴ GOLDSTEIN RAUL, *DICCIONARIO DE DERECHO PENAL*, Editorial Bibliografica Argentina, Edición Primera pag 49.

El marco legal que limita el ejercicio del poder en nuestro país, se sustenta en el principio de juridicidad a través del cual el Estado y sus autoridades tienen la obligación de acatar el orden de derecho establecido en el código político; dicho principio comprende al principio de constitucionalidad y al de legalidad astricto sensu. Aquí se traduce, igualmente en la obligación, por parte de las autoridades estatales, de actuar según lo ordena la Carta Magna, desatendiendo las disposiciones que la contradigan.

El de legalidad implica otra obligación para las mencionadas autoridades, consistentes en acatar o normar su conducta por las leyes secundarias, bien sean formales y materiales o únicamente materiales.

Dichos principios son la consecuencia lógica de la forma de gobierno que se consagra en el artículo 40 constitucional: República representativa, democrática, federal; bajo la cual el pueblo mexicano, que es quien radica la soberanía (art. 39), decidió constituirse. El poder soberano se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y por los de los Estados de acuerdo a sus respectivas competencias, quiénes deberá actuar, en todo caso,

según las disposiciones del código político (art.41), lo que no ocurre en los gobiernos autocráticos, cuyas autoridades se rigen según su arbitrio y voluntad, sin encontrarse obligadas a normar su conducta por una ley fundamental, sometiendo a los particulares o gobernados a las disposiciones despóticas, que no tienen otro fundamento que el del derecho de la fuerza militar, lo que ha provocado, en muchas ocasiones, según la historia lo demuestra, movimientos armados a través de los cuales afectados tratan de liberarse de los déspotas.

En un régimen democrático como el nuestro, las normas jurídicas son las que determinan la conducta, tanto de los gobernados, como de los gobernantes para hacer posible el desarrollo armónico del país y la convivencia pacífica en común. El orden jurídico determina en cada caso, las sanciones o represiones que se aplican a los individuos que lo alteren, sean gobernantes o gobernados, conforme con el postulado jurídico de que el derecho de cada persona, se encuentra limitado por el derecho de los demás.

Nos interesa enfocar la atención en las normas que regulan la conducta de los gobernantes, quiénes, al desplegar su actividad, pueden

lesionar tanto los intereses propios del Estado, como el de los particulares en su esfera privada. En este último caso, los artículos 103 y 107 constitucionales y su ley reglamentaria (Ley de Amparo), determinan el procedimiento a seguir para hacer que la conducta de las autoridades vuelva a su cauce constitucional.

En cuanto a los perjuicios ocasionados al Estado por la conducta de las autoridades, que se traduce igualmente en perjuicio a los particulares en su esfera jurídica de orden público, se establece otro procedimiento distinto en la propia Constitución (art. 108 a 114) a la ley reglamentaria, a través de la cual se castiga a los servidores públicos que utilizan su investidura para la satisfacción de sus intereses particulares, violando la confianza que en ellos se depositó, legitimándose a "a cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba" para formular la denuncia ante la autoridad respectiva (art. 109 fracc.III, párrafo 4o).

El mencionado procedimiento estatuye otro de los principios que ordena nuestro régimen jurídico, y es precisamente el principio de la

responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos, sobre el cual abundamos en esta ocasión.

La responsabilidad de los funcionarios, teóricamente, puede centrarse en dos aspectos fundamentales: la responsabilidad penal por los delitos cometidos, tanto en el ejercicio del cargo, como por los delitos del orden común; y la relativa a la responsabilidad política que en mucho tiene que ver el equilibrio de poder entre los órganos del Estado.

Perfilaremos, en principio, por una parte, la responsabilidad penal y en la segunda parte de este trabajo, hablaremos del juicio político.

La importancia de este tipo de procedimientos resalta en Estados modernos, en virtud de que cada día es más grande el volumen de recursos patrimoniales, que los presupuestos estatales prevén para el cumplimiento de los objetivos del Estado, asimismo, el número de recursos humanos crece en forma geométrica y las responsabilidades se agudizan en tanto el sector paraestatal se amplía.

Si vamos a la historia de la Administración Pública y, en consecuencia, de los hechos ilícitos cometidos por el funcionario público, veremos que se distinguen dos clases de delitos de las cuales, sólo una nos interesa: La de los delitos cometidos contra la administración por funcionarios públicos y la de los delitos cometidos contra la autoridad de estos mismos. Queda dicho, por lo tanto, que el delito que comete los funcionarios es en contra de la administración de la que hemos hablado. Así, se entiende que tales conductas ilícitas revistan la mayor gravedad. La infidelidad y el abuso de funciones, desde el Derecho Romano y aun antes, siempre han sido castigados tomando en cuenta la gravedad de esa conducta criminal. Cabe señalar al efecto, que el crimen de prevaricación, es como el tronco del que han brotado todas las demás conductas ilícitas a cargo de un funcionario público.

El delito cometido por el funcionario público, reviste una especial gravedad. Hay ciertos delitos en casi todas las legislaciones penales del mundo que son delitos propios de tales funcionarios (es el delictum proprium al que se refiere la doctrina).

En la conformación del tipo que contenga un delito propio de tal especie hay que poner el mayor empeño en virtud de que la doctrina señala, con especial acierto, que la cualidad de funcionario público no es indispensable para la comisión de la mayor parte de estos delitos. Derivado de una larga tradición legislativa y doctrinal del Código Penal Español de 1870, es el punto de partida de posteriores legislaciones que consideran funcionario público a todo aquel que por disposición inmediata de la Ley, por elección o por nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de las funciones públicas, Cuello Calón, en comentario al efecto, sostiene que "se reputaran funcionario públicos para los efectos penales a cuantas personas participen legítimamente en el ejercicio de ese género de funciones, sea cual fuere su especie, categoría o grado de permanencia".

El artículo 108 constitucional, en su primera parte define igualmente lo que se de entender por servidor público, así como el artículo 212 del Código Penal Federal, ordenamiento este último que contiene las normas represivas que se aplican en contra de los servidores públicos que adecuen su conducta a las hipótesis previstas en dichas normas, lo que es consecuencia, ya lo hemos dicho, de un régimen democrático como el

nuestro, pues no sería concebible que el Estado únicamente dictara preceptos para reprimir la conducta de los gobernados, sin fijar, asimismo, las sanciones aplicables a los servidores públicos que perturben el orden jurídico establecido para lograr la convivencia pacífica y el desarrollo de nuestro país.

A fin de evidenciar aun en forma somera, el interés del Estado en prevenir estas situaciones, conviene que veamos un poco de historia;

El 14 de septiembre de 1813, día de apertura del Congreso de Anáhuac, Morelos dio a conocer sus sentimientos de la Nación en 23 vitales puntos. Habida cuenta de que tales sentimientos contienen lo que se ha llamado "pensamiento constitucional de Morelos", llama poderosamente la atención el número 12 que a la letra dice:

Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente

el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.

No es difícil entender que tales principios interesaron al caudillo lo mismo nivel de leyes en general, para la ciudadanía toda, que de leyes en particular para los propios gobernantes, puesto que la lucha contra la opulencia y la indigencia, contra la rapiña y el hurto, es inconcebible si aquellos que gobiernan no participan en ella. En tal virtud cabe observar que los sentimientos de la Nación, verdadero bosquejo constitucional, Morelos se preocupa patrióticamente por la moral pública de la que es una pieza imprescindible el funcionario.

Se entiende que las ideas jurídicas no aparecen por casualidad, sino que son la secuela de una causa común, de una inquietud universal, distinguiremos en las distintas vetas de la evolución constitucional de México, ese afán por moderar la opulencia, por evitar la rapiña y el hurto. En efecto, de allí la Constitución de 1824 que sin referirse de manera específica al problema que nos interesa, o sea, al de la responsabilidad de los servidores públicos, limitan en la fracción III de su artículo 112 las

facultades del Presidente de la República, reglamentando el Derecho de Propiedad:

El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuera necesario para su objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el gobierno.

Nótese que la constitución de 1824 marca el nacimiento de la nación mexicana, por haber sido la primera Carta Constitucional de México Independiente; y nótese igualmente si es verdad "que a lo de juicio de hombres buenos" revela un determinado carácter aristocrático en esa ley fundamental, espejo de la posición moderada que a partir de entonces se apoderaría de la escena política nacional, no lo es menos que los "hombres buenos" elegidos por la parte interesada y por el gobierno, son verdaderos

funcionarios y a su tarea, que si carente de una reglamentación más amplia si pone de manifiesto la solidez de un criterio en la materia.

En el dictamen de la Comisión de constitución sobre el proyecto de nuestra Ley Fundamental de 1857, aparecen las siguientes reveladoras palabras:

El gobierno se instituye para el bien de la sociedad y para su mejora y perfección, tanto en la parte moral como en la parte física.

Lo que significa una alta responsabilidad en quiénes ejercen el poder público incluso a nivel de la renovación moral de la sociedad, de nuestros días.

Es por cierto, dicha Constitución de 1857 la que en sus artículos 109 a 108, título IV de la propia Carta Magna, se ocupa de la que llama "responsabilidad de los funcionarios públicos". Sobre el particular, resalta, como dato curioso, a la intervención de Melchor Ocampo, quien opina "que es demasiado exigir responsabilidad por toda clase de faltas",

añadiendo que "ha estado siempre por la responsabilidad ministerial, pero no cree que debe exigirse simultáneamente al Presidente y a los ministros".

Ya se sabe que este criterio no alcanzó, en su totalidad, a la constitución vigente de 1917, lo que prueba el animo republicano de este Constituyente.

Es de notarse que en el artículo 103 de la Ley Suprema del 57 aparece el criterio -revisado insistentemente por la doctrina universal- de la temporalidad en materia de exigibilidad de responsabilidad. Es importante, asimismo, la opinión de Ponciano Arriaga en cuanto a la responsabilidad, inextenso, de los funcionarios públicos; pensamiento el suyo que bien podría nutrir en la actualidad el contenido de recientes reformas al título IV de la Constitución Política. Arriaga dice que "ser indecoroso ver a los funcionarios sujetos a continuas acusaciones; pero mucha más indecoroso es que se les difame en corrillos y en tertulias, donde son víctima de la calumnia, sin tener expedito el derecho de defensa, ni poder recurrir a los tribunales en justificación de su honor".... Agregando "que aunque en las monarquías se declara que el rey es inviolable no lo es en realidad, pues la opinión juzga hasta de los actos de su vida privada. Pero en las Repúblicas - enfatiza ni como ficción es admisible la inviolabilidad del Jefe del Estado".

Por su parte Filomeno Mata, al intervenir en el Congreso Constituyente de 1857 y en el mismo tema de la responsabilidad del Jefe del Estado se confunden los principios monárquicos con los democráticos. Yo entiendo que su punto de vista es aprovechable en la actualidad, siendo sus propias ideas la mejor confirmación de ello. Hélas aquí: "la inviolabilidad real, que se funda en que el rey reina y no gobierna y dicta los acatos de todos de la administración".

El hecho es, como ya se señaló, que la carta fundamental de 1857 sí se ocupó de la responsabilidad de los funcionarios públicos y bajo su vigencia se expidieron la Ley de 3 de noviembre de 1870 y la Ley de 3 de noviembre de 1870 y la Ley Reglamento de 1870 y Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal por Decreto número 13,532, que entró en vigor en junio de 1896, además del Código Penal de 1860 que contenía disposiciones sobre el particular.

El mencionado Código Político de 1917, en su artículo 16 transitorio, previno que el congreso Constitucional, en el periodo ordinario de sus sesiones que principiarían el 1o. de septiembre del mismo año 1917,

debería expedir dicha ley; sin embargo, la ley reglamentaria aludida no se expidió, sino hasta el año de 1939, con el rubro "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación. Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados" y entro en vigor al día siguiente de su publicación que lo fue el 21 de febrero de 1940 es decir 23 años después a pesar de las disposiciones constitucionales.¹⁵

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos fue consecuencia de las reformas constitucionales que se realizaron al título cuarto que contempla la responsabilidad de los servidores públicos. El título cuarto contiene los artículos 108 al 114 cuyo contenido se modificó a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 28 de Diciembre de 1982 Con las modificaciones se introdujeron conceptos que están acordes con las ideas de renovación moral propuestas por el titular del Poder Ejecutivo.

En primer lugar se cambio el concepto de funcionario público por el de servidor público para establecer que el Congreso de la Unión y las

¹⁵ GONGORA PIMENTEL GENARO DAVID; ACOSTA ROMERO MIGUEL, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADO UNIDOS, Editorial Porrúa S.A. Cuarta Edición pag 49.

legislaturas de los Estados expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y reconocen las dos vertientes de juicios a que nos hemos referido, por una parte el juicio político y por otra parte el proceso penal, establecido también la posibilidad de que cualquier ciudadano podrá formular denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Amplio el concepto de servidor público a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Sin embargo, y a pesar de que en mi concepto es un gran avance en los procedimientos para asegurar la eficacia, la honradez y el buen manejo del patrimonio público, surgen algunas cuestiones que a mi juicio, podrán dar lugar a problemas de interpretación que la mejor de las intenciones y a efecto de reflexionar sobre ellos me permito comentar en seguida:

Cabe aquí una reflexión, el legislador no es un administrador público; sin embargo, parece que a la luz de los criterios expuestos no está comprendido entre los altos Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. (Decr. de 30, 1979), si lo comprendía entre dichos altos funcionarios; cosa que no sucede actualmente por llamarse la nueva: "Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos" y por utilizarse el mismo criterio en el nuevo título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El legislador a mi juicio, es un representante directo del pueblo y en consecuencia, no está encargado de ninguna función de Administración Pública y surge la posible duda de si está o no comprendido en las normas sobre responsabilidades.

El principio de igualdad en que descansan los gobiernos democráticos supone la aplicación de la Ley a todos los ciudadanos sin distinciones de jerarquías y la aceptación del régimen representativo involucra el concepto de responsabilidad propia de toda función pública proyectada en el bien común y en los intereses de la colectividad. Decía Castillo Velasco: "Que sería del pueblo cuyos mandatarios pudiesen infringir las leyes

impunemente? La esclavitud más vergonzosa sería la recompensa de su debilidad. Las leyes, la justicia, la moral, todo caería a los pies de tales funcionarios irresponsables".

Por ello nuestra Constitución consonante con las aspiraciones del Estado moderno, apartado de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violación a la Constitución y Leyes Federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común".

Abandonada la tradición política colonial de la Constitución de Cádiz que en su artículo 68 establecía: "La persona del Rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad", se acepta en el derecho positivo desde la Constitución federalista de 1824, el principio de responsabilidad de quien se trata, con excepción hecha del Presidente al

sujetarse a las normas que por separado se estudian, coronando su propósito con la expedición, el 30 de diciembre de 1939, de la vigente Ley de Responsabilidades de los Funcionarios de los Estados, en la cual se legisla sobre el particular, contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos en donde existe la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, según se expresa en la Exposición de Motivos de esta ley.¹⁶

3.4 RESPONSABILIDAD DE CARACTER PENAL.

La fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local -esto es, sin distinciones, fueros o privilegios, acorde a lo dispuesto en el artículo 13 constitucional-; de este modo, se derogó atinadamente el juicio por jurado popular que el antiguo artículo III preveía para los llamados "delitos oficiales" y que en la práctica, por lo general concluía con la absolución del procesado por dicho jurado, atendiendo a "razones de equidad", pues se estimaba que solo se procedía en contra de

¹⁶ *Op., cit. Pag 53*

carteros y mecanógrafos en tanto que se dejaba impunes a los "funcionarios" de mayor jerarquía.

Asimismo, a efectos de superar la presunta inconstitucionalidad de la sanción consiste en la privación de la propiedad prevista para el enriquecimiento inexplicable en las anteriores leyes sobre responsabilidad de "funcionarios públicos", el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional ahora establece que las leyes determinaran los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivo del mismo, por si o por interpósita persona aumenten substancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita; disponiendo que lo anterior, además de las penas que correspondan, se sancionar con el decomiso y la privación de la propiedad sobre dichos bienes para cuyo efecto se reformo también el artículo 22 constitucional. Aun cuando el loable el propósito de salvaguardar adecuadamente el patrimonio del Estado, persisten algunas dudas sobre la consistencia entre estas disposiciones y aquellas otras también de carácter constitucional que consagran el derecho a la seguridad personal, en tanto que se pretende sancionar cierta "situación"

*más que determinada conducta y establecer presunciones de culpabilidad que ponen en riesgo la seguridad jurídica.*¹⁷

¹⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS COMENTADA, Tomo II Septima Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México 1995, pag 1095.

CAPITULO IV.

EL FUERO.

4.1 IMPUNIDAD, INMUNIDAD Y FUERO.

4.2 FUERO CONSTITUCIONAL.

4.3 LOS FUNCIONARIOS CON FUERO.

4.4 EL FUERO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MEXICANA.

CAPITULO CUARTO

EL FUERO

4.1. IMPUNIDAD, INMUNIDAD Y FUERO.

La Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la ley. No obstante, la constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no pueden ser perseguidos por los actos unibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión. De este modo el sistema que nos proponemos estudiar no erige la impunidad de los funcionarios, sino solo su inmunidad durante el tiempo del encargo.

Tal inmunidad, por cuanto su destinatario esta exento en la jurisdicción común, recibe en nombre de fuero, evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por

tribunales de su clase y no por la justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros penetra en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial y que sé externo en la jurisdicción de los tribunales especiales por razón del fuero.

Los antiguos fueros constituían por regla general verdaderos privilegios en favor de las clases beneficiarias. El fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio en favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza.

El privilegio de los antiguos fueros se extendía a la totalidad de la jurisdicción, de suerte que el proceso debía iniciarse y concluirse dentro de la jurisdicción especial. En cambio el fuero constitucional no excluye el conocimiento del caso por la jurisdicción ordinaria, según lo veremos adelante.

El tratadista Coronado definía el fuero constitucional como "la excepción hecha a favor (de altos funcionarios) para que no se les sujete

a juicio criminal, sino procediendo la declaratoria correspondiente de la Cámara de Diputados, y para que tal juicio si se provoca por delitos oficiales, lo falle la Cámara de Senadores, erigida entonces en gran jurado".

Estamos, pues, en presencia de una institución que exime al aforado de comparecer ante el juez ordinario estableciendo una limitación a su jurisdicción sin implicar inmunidad o irresponsabilidad alguna, pues para que esta circunstancia concurra se necesita que el agente carezca de personalidad penal y en el caso el funcionario continúa disfrutando de ella en las condiciones anteriores al acto delictivo, caso diferente a de la inviolabilidad en que el citado agente no es sujeto de responsabilidad. Como la última institución, el fuero constitucional tiene sus orígenes en la conquista de las libertades inglesas y aparece en nuestro Derecho Público con los perfiles actuales en las Siete Leyes de 36, ya que la Constitución anterior de 24 fusionó toda clase de delitos en un solo procedimiento, a diferencia del presente sistema en que, en concordancia con los artículos 109 y III constitucionales, claramente se establecen dos procedimientos diversos para configurarlo, que la doctrina y los antecedentes históricos distinguen con toda precisión y los cuales se analizan por separado y que se aplican respectivamente a los delitos comunes y oficiales, entendidos los primeros no

en su connotación ordinaria, como infracciones antisociales comprendidas fuera de la órbita de los segundos; es decir, se habría ganado claridad si la Constitución clasificara los delitos en oficiales y no oficiales, simplemente.

El fuero por los delitos del orden común esta formulando en el artículo 109 en los siguientes términos; "Si el delito fuera común la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarar por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no a lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración so ser 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..."¹⁸

¹⁸ GONZALEZ FLORES ENRIQUE, DERECHO CONSTITUCIONAL, Editorial Porrúa S.A México 1949. Pag 170.

*Por último, en su mayoría los tribunales especiales podían conocer también de materias civiles, lo que no se da en el fuero constitucional por disposición expresa del artículo 114 constitucional que a la letra dice:*¹⁹

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.

Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

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

¹⁹ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 114.

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

La privación del fuero, a fin de que aflore sin cortapisas la responsabilidad del funcionario, es lo que constituye el desafuero. Nada más que respecto al órgano que lo pronuncia, al procedimiento para llevarlo a cabo y a las consecuencias que entraña, el desafuero se produce de modo diverso según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales.

La diferencia entre estas dos clases de delitos no la da la Constitución. Bien es cierto que en nuestro México jurídico suele darse el nombre de comunes a las normas locales en oposición a las federales; pero manifiestamente no esta es ésta la acepción que adopta el artículo 108 cuando establece que los altos funcionarios "son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo". Aquí se

contraponen los delitos comunes (federales y locales) a los delitos oficiales, que son aquellos en que se incurre con motivo de ejercicio de la función protegida por el fuero.

Del desafuero en caso de delitos comunes, trata el artículo 109. Es competente para ello la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, denominación impropia esta última, pues según lo veremos la Cámara no juzga.

La decisión consiste en declarar (por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman) "si ha o no lugar a proceder contra el acusado". La mayoría absoluta se justifica por tratarse de una disyuntiva; pero el cómputo sobre el número total de los integrantes de la Cámara y no solamente sobre el número de los presentes, es una innovación inadmisibile e inexplicable de la constitución de 17, que produce en este caso la siguiente consecuencia: la suerte de los funcionarios no se decide por la voluntad real de la Cámara, expresada por el voto de los presentes, sino por la voluntad presunta de la misma, completada por los votos de los ausentes.

Por lo que hace a la expresión "si ha o no lugar" es gramaticalmente un desatino. Puesto que para la una y para la otra, para la afirmativa y para la negativa, exige la mayoría del total de los diputados.

Si la resolución de la Cámara es en sentido negativo, el funcionario conserva el fuero y con él, mientras no expire la vigencia de la función, la prerrogativa de no ser enjuiciado. Si la resolución es en el sentido de que sí hay lugar a proceder, el funcionario "queda separado de su encargo" (lo que trae consigo la suspensión del fuero, que es acompañante de la función) y sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes (excepto el Presidente de la República, de cuya situación trataremos después).

Es el juez de orden común quien conocer el proceso y aplicar 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 período para el que fueron designados, al igual que pueden ser nombrados nuevamente aquellos otros funcionarios que, como los

Secretarios de Estado y el Procurador de la Nación, son designados libremente por el Presidente de la República.

En caso de sentencia condenatoria definitiva, sus efectos con relación al cargo no los establece expresamente la Constitución ni la Ley de Responsabilidades. Habría, pues, que examinar si una condena concreta impide reasumir las funciones, ya sea durante el tiempo de extinción de la pena o con posterioridad.

El Código Penal no establece en ningún caso como una pena la destitución del cargo para los altos funcionarios. Sin embargo, no como pena, sino por motivos de indignidad (de acuerdo con el artículo 95 fracción IV, Constitucional), un Ministro de la Suprema Corte queda definitivamente inhabilitado para el cargo si es condenado por delito que amerite pena corporal por más de un año de prisión, o por delito de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público. Pero fuera de estas hipótesis particularmente previstas, y de cualesquiera otras análogas que pudieran localizarse, estimamos que el desafuero por delitos comunes no tiene más objeto que dar

oportunidad a la jurisdicción ordinaria para conocer del caso, mediante un juicio en forma que culmine en sentencia definitiva. Si en términos generales ni la suspensión del funcionario en su cargo por virtud del desafuero, ni la sentencia judicial condenatoria implican la pérdida irreparable de la investidura, quiere decir que cuando ha concluido con sentencia ejecutoria la actuación de la jurisdicción común, y sobre todo, cuando se ha purgado la pena, nada hay que impida al funcionario la reasunción de sus funciones, exactamente igual que si hubiera sido absuelto.

4.2 FUERO CONSTITUCIONAL.

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurren en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo suceder con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus unciones

propias, deber procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución.

Los funcionarios todos, como verdaderos servidores del pueblo, deben ser responsables por los actos de su conducta oficial. Estos actos son los referentes al desempeño de sus respectivos cargos. La responsabilidad es garantía para la nación, de que sus mandatarios se esforzar n por llenar dignamente su cometido, y a la vez entraña en castigo del que infringe disposiciones penales, porque los delitos, faltas y omisiones de carácter oficial se clasifican y penan en las leyes federales. más también son responsables los funcionarios por sus delitos comunes como todo habitante del país; de suerte que la persona investida con un cargo público, de m s o menos categoría, esta sujeta a las disposiciones de la ley, como el último ciudadano. Lo que la constitución llama en el presente artículo fuero constitucional no significa la impunidad del delincuente, sino solo distinta manera de juzgarlo, basada en razones politicas de importancia, como luego veremos.

Aunque todos los funcionarios y empleados públicos están sujetos a responsabilidad, en Código supremo en el artículo que examinamos se refiere solamente a los de elevada categoría federal, en virtud de que para exigir responsabilidad a estos se requieren algunos tramites y se establece un tribunal particular, lo cual no sucede tratándose de empleados de orden inferior. Los Gobernadores de los Estados tienen, como se ve, responsabilidad ante la Federación únicamente cuando infringen la Constitución o las leyes federales; el Presidente solo en casos de graves delitos oficiales o comunes; mientras que los demás funcionarios enumerados en el presente artículo, son responsables por todo genero de delitos comunes u oficiales. Los gobernadores, como son enjuiciables en sus respectivos Estados por lo tocante a asuntos locales, no tienen responsabilidad federal sino en los casos en que, como agentes de la Unión, deben guardar las instituciones y respetar las garantías que rigen en todo el país. Acerca del Presidente de la República la consideración de los grandes trastornos y daños que producirán al país su enjuiciamiento y suspensión, efectuados por causas útiles y a menudo, han sido causa de que solamente en ocasiones señaladas y por motivos de gran importancia se ha permitido sujetarlas al

juicio de responsabilidad.²⁰

4.3 LOS FUNCIONARIOS CON FUERO.

En el artículo 108 constitucional podemos distinguir tres diversas categorías de funcionarios, cada una de las cuales recibe de la Constitución un tratamiento diverso.

La primera clase está integrada por los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del despacho y el Procurados General de la República, quienes son responsables "por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, falsas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo". En esa virtud, tocante a tales funcionarios ningún delito cometido durante el tiempo de su encargo queda excluido del fuero; al mismo tiempo es posible perseguirlos por cualquier delito, conforme al procedimiento previsto por la Constitución para cada

²⁰ CORONADO MARIANO, ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL, Universidad Nacional Autónoma de México 1977. Pag 205.

clase de ellos.

La segunda categoría de funcionarios esta compuesta por los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, quienes "son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales".

Cuando la Constitución de un Estado tiene a bien conceder inmunidad a ciertos funcionarios del propio Estado (gobernador, diputados, magistrados, tesoreros, etc.), no puede hacerlo sino en relación con los actos que concidera punibles la legislación del mismo Estado, nunca respecto de los delitos de orden federal, en relación los cuales corresponden a la Constitución federal señalar a los funcionarios que disfruten de inmunidad. Siguese de aquí que el fuero federal de los gobernadores y diputados locales, vale en todo el país, frente a todas las autoridades federales, por los delitos federales, puesto que la constitución general que así lo dispone tiene aplicación en todo el país; mientras que el fuero local de los mismos u otros funcionarios, vale por delitos comunes y tan solo dentro del Estado donde rigen la Constitución que lo otorga, de suerte que no se diría a ningún

funcionario local frente a autoridades locales de otro Estado, por delitos comunes, ni frente a autoridades federales por delitos federales, cuando en este último caso no se tratare del gobernador o de diputados locales.

Otra diferencia, los funcionarios de la primera categoría tienen fuero para toda clase de delitos, así comunes como federales, por lo que están protegidos contra todas las autoridades del país, así de la federación como de los Estados; en cambio, los de la segunda categoría sólo tienen fuero para los delitos federales, por lo que constitucionalmente están preservados tan sólo contra las autoridades que conocen de los delitos federales.

Tal es el sistema que consagra la Constitución actual respecto a los titulares de los Poderes ejecutivo y legislativo de los Estados. Al ampliar el fuero federal a los diputados locales, la constitución se aproximó a una de las dos tesis a cuya pugna hemos asistido, pero de cierto no resolvió el problema de fondo.

Y si dicha inmunidad corresponde a los gobernadores como funcionarios federales auxiliares, no se sabe por qué se amplió a los diputados locales, con los que no reza en artículo 120.

No hay al parecer por lo visto, una razón decisiva del otorgamiento del fuero federal a los funcionarios locales. Y debemos reconocer que tampoco existe suficientemente clara en cuanto a los funcionarios federales, pues si bien en este ámbito usufructúan el fuero los titulares de los tres Poderes, sin embargo la extensión de la prerrogativa a otros varios funcionarios parece indicar que no fueron la independencia y la dignidad de los Poderes en objeto exclusivo de la garantía que proporciona el fuero.

Por ser insuficientes los motivos que hasta ahora se han hecho valer para justificar la selección de los funcionarios aforados estimamos que la única razón del fuero está en la importancia de las funciones que desempeñan los funcionarios a quienes tuvo a bien dotar del fuero la Constitución. Si el Presidente de la República, si sus colaboradores inmediatos, como son los secretarios de Estado y el Procurador de la Nación,

si los ministros de la corte, los gobernadores y diputados locales, quedaran a merced de funcionarios secundarios, tales como los jueces comunes, dependería de la sola voluntad de éstos, la buena marcha de la administración y acaso la existencia misma del Estado.

La apreciación de cual funciones merezcan por su importancia, la protección de que hablamos, es cuestión que sólo a la constitución incumbe definir. Por lo tanto, no aceptamos que se pueda ampliar o restringir por el intérprete el número que, conforme a la Constitución, gozan de inmunidad.²¹

4.4. EL FUERO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

De las tres categorías de funcionarios antes enunciadas, la tercera comprende al Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves

²¹ TENA RAMIREZ FELIPE, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa S.A. Vigésima sexta Edición, pag 572.

del orden común.

Fijemos desde luego en la singular posición del Jefe del Ejecutivo con respecto a los demás altos funcionarios de la federación, en punto a responsabilidad. Mientras la responsabilidad es absoluta para los otros funcionarios, por cuanto responde de toda clase de delitos para el Presidente de la República queda limitada a los delitos que se acaban de mencionar. La 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 destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera.

Como ningún Presidente mexicano estaba a salvo de cometer alguno de los dos últimos delitos, por ese sólo hecho quedaba a merced de las Cámaras. 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 en Jefe del Ejecutivo, la Constitución de 57 introdujo la fórmula

que se conserva en la vigente, la cual se inspiró en la Constitución Norteamericana que autoriza la declaración de culpabilidad del Presidente y Vicepresidente por traición, cohecho u "otros delitos y faltas graves". Con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del presidente. En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la ley actual), queda a discreción de las cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello esta a merced de la misma suerte del Jefe del Estado. El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva tal como lo propuso la reforma del 47 con la formula "delitos graves ordinarios del orden federal o local que determinen la ley". Parece aconsejable, por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en 57 especificando concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo.

La norma privativa que restringe la responsabilidad del Presidente, incluye asimismo el procedimiento especial para ser exigible dicha responsabilidad.

El Presidente de la República 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. Se quiso así enmendar el error en que incurrió la Constitución de 57 y que denunció Rabasa, al dejar la suerte del Ejecutivo en manos de la sólo Cámara de Diputados, que podía desaforarlo por los delitos graves del orden común.²²

El fuero constitucional de que esta revestida la persona del Presidente de la República esta sujeto a disposiciones especiales de la Constitución. Ellas consisten en que sólo puede ser enjuiciado por tracción a la patria o delitos graves del fuero común (artículo 108); pero, tratándose de este funcionario en todo caso es el Senado, aunque se trate de delito no oficial, el que conoce de la acusación (artículo 109). Seguramente que se ha

tratado de arrojar toda responsabilidad en este caso sobre el Congreso evitando una maniobra de una de sus Cámaras componentes. El fuero presidencial es una inmunidad temporal: "durante el tiempo del ejercicio de su cargo".

Sobre los Ministros de la Suprema Corte, en virtud de que disfrutaban de fuero, además de serles aplicable el "fuero-licencia" y el juicio político como a los otros altos funcionarios, pueden ser privados de sus cargos cuando observan mala conducta (artículo III), por el Congreso de la Unión, a instancias del Presidente de la República. Dejar esta facultad al Presidente que el que los designa se ha estimado como peligrosa y contraria a su inamovilidad y a la independencia del Poder a que pertenecen, abogándose por su suplantación por parte de los particulares. La medida se ha hecho extensiva a los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior del Distrito y Territorios y jueces del orden común, éstos, que no gozan de fuero. Respecto a los gobernadores de los Estados y a los diputados de éstos, de conformidad con el artículo 108 su situación queda equiparada a los demás funcionarios aforados, quedando los

²² *Op., cit. Pag 575.*

propios Estados en libertad de legislar en su Derecho Público interno sobre el establecimiento del fuero local deber circunscribirse a los límites geográficos del Estado de que se trate. En cuanto a su alcance respecto a la materia, el fuero está limitado al orden jurídico local, como quedó evidenciado en la polémica sustentada entre José Diego Fernández y Emilio Velazco, al fijarse que los Estados no pueden establecer restricciones represivas que tratan de aplicar leyes federales, opinión sustentada por el primer contendiente.

Para rematar este tema trataremos de esclarecer la responsabilidad del Presidente una vez concluido su encargo bajo la vigencia de la Constitución anterior no había problema, ya que consagraba de modo expreso la responsabilidad general y ordinaria del Presidente al igual que la de los demás altos funcionarios, por m s que la restringiera "durante su tiempo de encargo" a los delitos especiales señalados.

Pero de la Constitución vigente desapareció la referencia a la responsabilidad general del Presidente y sólo queda la mención de su responsabilidad limitada a los delitos que se le especifican, apartándose así

el precepto de la formula que emplea que emplea para el restos de los altos funcionarios. ¿Quiso con ello el Constituyente erigir la impunidad del Jefe del Ejecutivo para los delitos diversos de los expresamente señalados? Nos inclinamos a pensar que no se trata de impunidad, sino de inmunidad temporal; de otro modo carecería de sentido la locución "durante el tiempo de su encargo", por el lugar que ocupa en el texto actual. Pensamos, además, que tan importante excepción al derecho común como es la impunidad, merece un texto expreso, que en el caso no existe.

Tanto en su normación cuanto en su ejercicio, el fuero deja qué, desear entre nosotros. En lo primero, la generalidad de las legislaciones extranjeras excluye de la protección del fuero, por lo menos los delitos flagrantes; la nuestra no hace distinción. Tocante a su ejercicio, el abuso insolente del fuero lo ha llevado al desprestigio.

Detrás de este abuso -que en muestras peores, pocas ha sido impunidad lo mismo para delitos de sangre que para infracciones de tránsito- se mueve la obscura política nacional, no liberada todavía del fraude en los comicios y de la corrupción en las funciones.

Hace media canturria, un maestro insigne volvía los ojos a la generación del 55 y, deteniéndose por un momento su peregrinación, alcanzaba a descubrir allá, a lo lejos, la sierra abrupta que transpuso la cravana. "Estamos ya a gran distancia de tan amargos días y en tan deplorables condiciones -decía-, y el hecho de que una generación haya sido bastante a modificarlas tan favorablemente, autoriza nuestra confianza en lo porvenir y debe alentar nuestra fe."

Engañoso espejismo de un futuro mejor, al que todavía hoy tendemos las manos, próximas como entonces, a tocarlo. Mientras no desertemos del ademán, habremos salvado para los que vengan, con la dignidad cívica, el principio de la esperanza. Cada generación aventura su propia quimera y no titubea al emprender su jornada sombría hacia la luz. Todo menos la espera sin esperanza.²³

²³ GONZALEZ FLORES ENRIQUE, DERECHO CONSTITUCIONAL, Textos Universitarios S.A. Manuel Porriá S.A. pag 173.

CAPITULO V.

JUICIO POLITICO.

S.1 DEFINICION DE JUICIO POLITICO.

S.2 SUJETOS A JUICIO POLITICO.

S.3 JUICIO POLITICO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

CAPITULO QUINTO

JUICIO POLITICO

5.1 DEFINICION DE JUICIO POLITICO.

Termino utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor publico. 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.

El órgano político al que se encomienda el papel de juez solo conocer y decidirá sobre imputaciones de carácter político, como son las violaciones a la Constitución y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mas no penales. Congruentemente, las sanciones que determine en su caso el órgano juzgador serán de carácter eminentemente

político, a saber: la remoción del cargo desempeñado y la habilitación para ocupar un cargo o desempeñar comisiones de carácter público hasta por veinte años.

El juicio político esta establecido por el articulo 110, integrante del titulo cuarto de la Constitución. El juicio político no procede contra el Presidente de la República, el cual solo se podrá encausar por la comisión de delitos graves del orden común, según el articulo 108 constitucional. Lo anterior lleva a cuestionar la existencia de la responsabilidad política del presidente, tema fundamental dentro de la forma republicana de gobierno, pues al excluirlo del juicio político se le reconoce únicamente la responsabilidad penal de acuerdo con e articulo 111 constitucional.

La legislación vigente aplicable a los servidores públicos contiene distintos tipos de responsabilidad reguladas independientemente. La responsabilidad civil del servidor público, que se manifiesta en una reparación pecuniaria, se establece en el C.C. La responsabilidad penal, aplicable solo después de una declaración de procedencia por la Cámara de

Senadores, si se trata del Presidente de la República, o por la de Diputados según sea en contra de alguno de los demás servidores, acarreará una sanción penal regulada por el C.P. La responsabilidad administrativa para sancionar actos y omisiones de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia en la administración pública se regula a través de la LR. Finalmente, la responsabilidad política, objeto del juicio político, se refiere a actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, tales como: a) el ataque a las instituciones democráticas; b) el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; c) las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; d) el ataque a la libertad de sufragio; e) la usurpación de atribuciones; f) infracción grave a la Constitución o leyes federales; g) omisión grave en la aplicación de la constitución y leyes federales y h) violaciones sistemáticas o graves a planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del distrito federal; Según se prevé, en la mencionada Ley de Responsabilidades.²⁴

²⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo V I-J, Universidad Autonoma de México, Serie E, Edición financiada por la Fundación Jorge Sánchez Cordero México 1984.. Pag 241.

En opinión de distinguidos constituyentes, el juicio político establecido en nuestra Constitución, en su redacción anterior, tiene una clara inspiración de juicio de la misma índole, consagrado en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, la que también a su vez tuvo antecedentes en el Impeachment inglés. En la práctica y en el Derecho Británico se perfila a través de mucho tiempo, la dicotomía del poder entre el rey y el parlamento.

Tres etapas se distinguen en la evolución del Derecho Inglés, la primera, la de una monarquía absoluta, que gradualmente fue transformándose en constitucional y en donde el rey compartía, el poder de la aristocracia terrateniente y la Cámara de los Comunes vigilaba con suavidad la voluntad popular.

En opinión de distinguidos autores ingleses la magna carta de Runny-mede, más que una constitución fue un convenio entre facciones, confirmando privilegios antiguos que provenían de la sociedad medioeval. La controversia fundamental estaba entre el rey, tratando de ver hasta dónde

podría llegar, y la Nación hasta qué, punto podía prevenir los abusos de la administración.

En sus orígenes el juicio político fue considerado procedimiento criminal, iniciado por la Cámara de los Comunes en contra de cualquier persona. El primer juicio político se llevó a cabo en 1376 y en el fue enjuiciado Lord latimer por conducta criminal, empleándose en el juicio el cargo de delitos graves.

En opinión de Holdsworth eran inherentes al juicio político los siguientes principios:

1.- El fin que deben perseguir los príncipes y los funcionarios es el de gobernar de acuerdo con la ley.

2.- La Cámara de los Comunes y la de los lores coincidieron en las razones para limitar los poderes del rey y de sus favoritos para evitar la violación de la ley.

3.- *Se considere necesario un tribunal para los grandes barones y para las grandes causas.*

En esa época se consideró que el objeto del juicio político era castigar a los favoritos y poderosos por hechos de naturaleza criminal y no como instrumento para establecer la supremacía del Parlamento, sino únicamente para asegurar el cumplimiento de la ley.

La segunda etapa del juicio político la definen con la toma del poder por parte de los reyes de la dinastía Tudor y se extiende hasta la revolución de 1688. En esta época la principal controversia entre el Parlamento y el rey, que condujo a muchos hechos políticos e incluso a la guerra civil, se centró en el hecho de que el Parlamento tenía un punto de vista diferente a la doctrina del origen divino del derecho de los reyes y de que existen ciertas libertades fundamentales, garantizadas en el Bill of Rights y la soberanía popular.

La controversia tuvo su momento cumbre con la condena y posterior ejecución de Carlos I en 1649, en el juicio correspondiente se

confrontaron la doctrina de origen divino de los reyes y el derecho fundado en la soberanía popular. Poco a poco fue confirmándose el poder del Parlamento hasta llegar claramente a establecer su supremacía a partir del siglo XVIII y llegar al adagio inglés de que el rey reina, pero no gobierna, quien gobierna es el Primer Ministro con la supervisión del parlamento.

Por el contrario, en la Constitución de los Estados Unidos no existió la controversia por el poder entre el Parlamento y el rey, ya que en este país desde su inicio no existió ningún monarca y los conceptos en el que se basó la Constitución fueron fundamentales para la evolución política de los siglos XIX y XX, en el sentido de que el titular de la soberanía es el pueblo, los poderes del gobierno son limitados por la Constitución y que ésta distribuye la competencia entre los tres poderes fundamentales.

El juicio político en Estados Unidos más obedece al principio de la separación de los poderes y en proteger este principio contra los abusos del Poder Ejecutivo y, en opinión de algunos autores, el juicio político en los Estados Unidos no tiene contenido criminal, aunque hay opiniones de que la expresión delitos graves tiene connotación de naturaleza eminentemente

penal. Y se hace la distinción de que el juicio político tiende a destituir de su cargo e incluso a inhabilitar a un funcionario, pero que el proceso penal tiende a castigar la comisión de un delito.

En Europa los tribunales políticos pueden castigar delitos e imponer sanciones penales a diferencia de la tradición de Estados Unidos, que primero destituye al funcionario de su cargo y después lo somete a la jurisdicción de los tribunales penales.

Por cuanto hace a los antecedentes coloniales, es muy claro el juicio de evidencia, al que se sujetaban los funcionarios de la Colonia y uno de los más famosos juicios fue el de Hernán Cortés, quien fue destituido del cargo de virrey con motivo de un juicio de residencia.

En México, en la carta fundamental en su título cuarto, correspondiente a la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, en lo relativo al juicio político, previene lo siguiente:

El juicio político se prevé en la fracción I del artículo 109, el que remite al precepto 110. Para determinar a que funcionarios públicos les son aplicables al propio juicio político, así como las sanciones que constituirán en la destitución del cargo y en la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza. Es de señalar que en este aspecto no se indica si la inhabilitación es por un periodo determinado o permanente, en este último caso nos parece que la sanción tendría que ir de acuerdo a la gravedad de la falta. Se hace la excepción de que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas y también de acuerdo con las ideas expuestas para la comisión de delitos se remite a la legislación penal.

Es importante señalar que por primera vez se habla de sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez y lealtad, imparcialidad y eficiencia que observan que observan los servidores públicos en su encargo y estimo que es un principio avanzado que deber decantarse a futuro en la legislación ordinaria con mucha precisión, aunque, a mi juicio, en la Ley de Responsabilidades de servidores Públicos, estos principios no quedan perfilados con la claridad suficiente, lo que dar

*motivo a interpretaciones e incluso a problemas que, en todo caso, la jurisprudencia en su oportunidad aclarar.*²⁵

5.2 SUJETOS A JUICIO POLITICO.

Además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República, ya previstos desde 1917 (y algunos de ellos desde el siglo pasado, como susceptibles de incurrir en responsabilidad por "delitos oficiales"), la reforma de 1982 al primer párrafo del artículo 110 agregó como sujetos del juicio político a los jefes de departamento administrativo, al jefe del Departamento del Distrito Federal, así cómo a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

²⁵ GONGORA PIMENTEL GENARO, MIGUEL ACOSTA ROMERA, CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. pag 55

Por su parte, la reforma de 1987 a dicho primer párrafo adicionó como sujetos de juicio político -en congruencia con la reforma de ese mismo año a la entonces fracción VI del artículo 73 constitucional y que ahora se recoge en el artículo 122 del propio ordenamiento- a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, y sustituyó la alusión al jefe del Departamento del Distrito Federal". Al respecto, cabe señalar que, de acuerdo con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993, el inciso h) de la fracción V del artículo 122 constitucional establece que el jefe del Distrito Federal ser responsable ante el Congreso de la Unión conforme a lo dispuesto en el título cuarto de la propia Constitución, así como por violaciones a las leyes de dicha entidad y por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales.

Finalmente, la reforma de 1994 incorporó como sujetos de juicio político a los consejeros de la Judicatura Federal, así como a los de la Judicatura del Distrito Federal, como se indicó) también de alto nivel que, independientemente de que hayan incurrido en otro tipo de responsabilidad o de lo que al respecto opine el presidente de la República, durante su gestión

llegaran a perjudicar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. Esta facultad de las cámaras se considera complementaria de las que les confiere el artículo 93 constitucional para citar y requerir información de los titulares de las dependencias centralizadas (secretarios de Estado, jefes de los departamentos administrativos y, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, procurador general de la República), así como de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria -con motivo d la discusión de una ley o del estudio de un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades-, al igual que para integrar comisiones de investigación sobre el funcionamiento de tales organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

Asimismo, el segundo párrafo del actual artículo 110 considera como sujetos dl juicio político, además de los gobernadores de los estados y los diputados locales (previstos desde 1917), a los magistrados de los tribunales superiores respectivos y, a partir de la reforma de 1994, a los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, agregando en forma redundante "así

como por el manejo indebido de fondos y recursos federales", pero definir lo que se entiende por "violaciones graves". Hay, además, desde 1982, una innovación importante: "en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda". De este modo, se confiere a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución o de alguna ley federal. Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal es, quizás, en defensa de éste por lo que se establece. En efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano Legislativo local, se evita que la Federación cuente con un instrumento para deshacerse injustificadamente de un funcionario de alguna entidad federativa.

Sin embargo, es probable que, particularmente en el caso de los gobernadores, la Federación no se preocuparía por seguir un juicio político para obtener su remoción, sino que para tal efecto el Senado utilizaría el expediente de declarar, conforme a la fracción V del artículo 76 constitucional (en el entendido de que no resulta deseable el abuso de esta facultad que durante cierta época se dio), que es llegado el caso de nombrar

un gobernador provisional, en virtud de haber "desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado" (ya que aquí no se requeriría mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y la resolución de los tercios de los miembros de la Cámara de Senadores, sino tan sólo la mayoría de los miembros de esta última).

Es conveniente advertir que el juicio político no procede contra el presidente de la República ya que éste sólo puede ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común (artículo 108 constitucional), a diferencia de lo previsto por la Constitución de 1857, que admitía también la responsabilidad del presidente por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral.²⁶

²⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, Tomo II, Séptima Edición Editorial Porrúa S.A., Universidad Autónoma de México pag 1100.

5.3 JUICIO POLITICO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

En 1857 se abandonó la sacralidad del ejecutivo, que había caracterizado al derecho del primer imperio; y la irresponsabilidad total, que fue el sello distintivo de la actuación de Santa Anna. Se estableció una responsabilidad limitada, lo fue en un doble aspecto; uno, por cuanto se estableció un tribunal y un procedimiento especial para juzgarlo y otro, en virtud de que se limitaron las razones por las cuales el presidente de la república podía ser enjuiciado. En la historia constitucional se observa una evolución tanto en los procedimientos como en las razones para encausar.

Ha habido variantes en lo relativo a los órganos que enjuician y procedimientos que se debían seguir. Tenía que ser así. El hecho de no existir originalmente el senado y el haberlo restablecido en 1874, necesariamente repercutió, mediante reformas, en la constitución. En el texto primitivo el congreso de la Unión era quién acusaba y la suprema corte quien castigaba (art. 105) En 1874 la función de castigar se asignó a la cámara de senadores; se siguió, de alguna manera, el sistema constitucional

norteamericano. En 1904 se hizo extensible el beneficio del juicio político también al vicepresidente. En 1917 no hubo cambio substancial en esta materia.

Las razones por las cuales el presidente puede ser enjuiciado han variado notablemente. En el proyecto de constitución se proponía su enjuiciamiento por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo y por delito grave del orden común. Fue declarado sin lugar a votar en la sesión correspondiente al día 18 de noviembre de 1856. En la sesión relativa al día 27 de noviembre, la comisión presentó nuevo proyecto, propuso: "El Presidente de la República está también sujeto a este procedimiento; pero durante le tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por Los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos atroces del orden común".

Isodoro Olvera, miembro de la comisión, presentó un voto particular en la sesión del 2 de diciembre; proponía: "El Presidente y secretarios del despacho son responsables por los delitos de oficio que cometan durante el tiempo de su encargo y los del orden común que tengan un carácter atroz". En el proyecto presentado por el Señor Marcelino

Castañeda se insiste en la redacción de la comisión. Don Francisco J. Villalobos, en la sesión correspondiente al 11 de diciembre, coincidían en las razones de enjuiciamiento pero difería en cuanto al órgano que lo haría, él sugería que intervinieran las legislaturas de los estados. Finalmente se fijaron como causales de responsabilidad la traición a la patria, la violación expresa de la constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común (art. 103).

En el proyecto presentado en 1916 por el primer jefe, se propuso al constituyente reducir a dos los motivos de encausamiento: traición a la patria y delitos graves del orden común (art. 108 del proyecto). Así fue presentado por los miembros de la segunda comisión en la sesión vespertina correspondiente al día 18 de enero de 1917.

En relación con el presidente de la república sería aconsejable que los criterios para determinar cuándo se está frente a delitos graves del orden común, se dedujeran de la constitución general y no de las leyes ordinarias. Está de por medio el principio de separación y equilibrio de

poderes, la subsistencia del sistema constitucional y la conservación del sistema político.

Existe la posibilidad teórica de que el presidente de la república incurra en la comisión de ilícitos tanto por el ejercicio de su encargo, como por su actividad ordinaria; no se ha previsto su irresponsabilidad; se ha establecido simplemente una inmunidad temporal, se le ha puesto en forma transitoria al margen del sistema ordinario de investigación de ilícito que se ha confiado al ministerio público y de castigo depositado en el aparato judicial. Se ha atribuido al gran jurado la competencia exclusiva de juzgarlo y a la cámara de diputados la de investigar posibles delitos en que incurra y la de acusarlo, probarlo y alegar. En respeto del principio de separación de poderes se ha previsto que sea competencia excepcional sea restringida y limitada. El presidente, mientras lo sea no puede ser acusado y juzgado por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen gobierno a que alude el artículo 7 de la LFRSP ni por todos los delitos previstos en las leyes penales, tanto federales como estatales. Sólo puede serlo por el de traición a la patria y los graves del orden común.

Concluido el periodo de su mandato o una vez que se ha dejado de ser presidente, por renuncia o licencia, entonces desaparece, por lo que toca al cesante, el privilegio y operan los sistemas ordinarios y comunes de enjuiciamiento, tanto el confiado al gran jurado, como el asignado la justicia ordinaria. “El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”. Dispone el segundo párrafo del artículo 109 constitucional; de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 111 y artículo 114 de la carta magna, para exigirle responsabilidad, se tiene que acudir ante el gran jurado dentro del año que sigue. De lo anterior se desprenden las siguientes consecuencias:

Que el presidente puede incurrir en algún acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pero que por ellos no debe responder mientras sea presidente; pero no hay impedimento para que se le exija responsabilidad una vez que se ha dejado de ocupar el alto puesto; la constitución una irresponsabilidad, sólo difiere el momento en que ella sea exigible. En busca de un pacífico ejercicio del mandato, la constitución ha puesto al presidente de la república

al margen del enjuiciamiento, pero no se ha previsto que sea irresponsable, y que no pueda ser enjuiciado una vez que ha cesado en sus funciones.

Que también es responsable por los delitos del orden común que cometa si son graves lo puede ser durante su mandato mediante la intervención del gran jurado; si no lo son, debe responder de ellos ante las autoridades judiciales ordinarias una vez que ha cesado de ser presidente.

Si se trata de algún ilícito de los previstos en el artículo 7 de la LFRSP, quien conoce de la responsabilidad de un expresidente de la república es el gran jurado y lo puede hacer únicamente durante el año que siga a la fecha en que abandonó el cargo. Para el caso de que no asuma una nueva función pública sólo procederá inhabilitado. En caso contrario procede su destitución y la inhabilitación.²⁷

²⁷ ELISUR ARTEAGA NAVA, DERECHO CONSTITUCIONAL, COLECCIÓN JURISTAS LATINOAMERICANOS, Primera Edición, Editorial Harla. Pag. 1007.

CAPITULO VI.

PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLITICO.

6.1 LOS PROCEDIMIENTOS DEL JUICIO POLITICO.

6.2 EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLITICO POR RESPONSABILIDAD DENUNCIADA DEL INCUMPLIMIENTO DE NORMAS LOCALES.

6.3 SANCIONES POR RESPONSABILIDAD POLITICA.

6.4 EL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE PROCEDENCIA.

CAPITULO SEXTO

PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLITICO.

6.1 EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLITICO.

El procedimiento a seguir en un juicio político se regula por la citada L.R. En ella se concede acción popular para que cualquier ciudadano, bajo su responsabilidad y con elementos probatorios suficientes, pueda presentar denuncia contra alguno de los sujetos del juicio, la cual tendrá que ratificarse a los tres días naturales siguientes. El procedimiento es bi-instancial seguido primero ante la Cámara de Diputados considera como órgano de acusación y posteriormente, ante el Senado como jurado de sentencia.

La Cámara de Diputados conduce la fase de instrucción de

*procedimiento a partir de la ratificación de la denuncia en su caso.*²⁸

El procedimiento de juicio político de acuerdo con la Constitución es el siguiente:

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

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

²⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo V, I-J Universidad Autónoma de México, Serie E, Edición financiada por la Fundación Jorge Sánchez Cordero México 1984. Pag 241.

Sin embargo, con relación a los servidores públicos de los estados sujetos de juicio político que hubieran incurrido en un acto u omisión constitutivo de responsabilidad política, el propio precepto establece que "... la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones proceder como corresponda ..."

Las disposiciones transcritas plantean una cuestión muy interesante. Es claro que, si un sujeto de juicio político por responsabilidad constitucional (artículo 110), incurre en un acto u omisión que constituya una violación grave a la Constitución, o a las leyes federales que de ella emanen, o que maneje indebidamente fondos o recursos federales, será acreedor a un juicio político por responsabilidad constitucional de acuerdo con el procedimiento establecido por el propio numeral, toda vez que es indudable que es de interés público fundamental la observancia de tales normas y la administración correcta de los fondos y recursos federales. Sin embargo, cuando llegamos a la aplicación de la sanción consecuente, se plantea una fórmula procesal que podríamos denominar principio de la dicotomía procesal o principio de la doble instancia procesal. Las autoridades

federales serán competentes para instruir el procedimiento del juicio político, determinar la violación de las normas federales y la responsabilidad de los sujetos, pero no podrán imponer las sanciones consecuentes ya que esto será facultad de los propios estados de la Federación.

Esto es muy importante por que establece una dicotomía en el proceso, una doble instancia procesal. En efecto, ante la responsabilidad política constitucional se faculta a los órganos de la Federación, concretamente al Congreso de la Unión, para determinar si los actos u omisiones de que se acusa un servidor público de un estado de la Federación sujeto de juicio político, constituye una violación grave a la Constitución o a alguna Ley emanada de ella, o si han existido actos de manejo indebido de fondos o recursos Federales, y si el servidor público acusado es el responsable de la realización de esos actos. Así pues, la primera fase del proceso concluye con la determinación de que un servidor público de un estado ha incurrido en responsabilidad política constitucional por ello y con la comunicación de la resolución a la legislatura local, termina su función.

La segunda fase del proceso, consiste en la imposición de la sanción consecuente al servidor público responsable por parte de las legislaturas locales. Esta ya no es una actividad encaminada a determinar una responsabilidad si no en verdad de esta última, aplicar la sanción correspondiente.

La división del proceso se podría explicar de la siguiente manera:

A la autoridad federal corresponde la interpretación de las normas federales y la determinación de la responsabilidad derivada de su violación; a las autoridades estatales se les reserva la facultad de imponer las sanciones consecuentes a sus servidores públicos que, en ejercicio de las funciones que se les encomendaron, las abandonaron en detrimento de la obligación de respetar la Constitución General de la República y sus normas derivadas.

6.2 EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLITICO
POR RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL INCUMPLIMIENTO DE
NORMAS LOCALES.

La Constitución al imponer a las legislaturas de los estados la obligación de desarrollar un esquema para sancionar la responsabilidad política de los servidores públicos (artículo 109 fracción I) por sus actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, de ninguna manera impone la obligación de que sea igual al procedimiento de juicio político por responsabilidad constitucional, lo cual además no sería posible.

En el juicio político por responsabilidad constitucional, son dos los órganos que intervienen en la substanciación del procedimiento; la Cámara de Diputados previa la celebración de las diligencias del caso y la observancia de la garantía de previa audiencia declarara que hay elementos para sostener la acusación ante la Cámara de Senadores. Conociendo la acusación esta Cámara, aplicara las sanciones correspondientes previa la celebración de diligencias y con audiencia del acusado (artículo 110).

Como se ve en el procedimiento en cuestión, intervienen dos órganos cuyas principales características son: órganos colegiados, cuyos miembros gozan de inamovilidad relativa y son investidos en el cargo por elección popular.

En el ámbito de los estados, encontramos que no hay correspondencia exacta de órganos. En efecto, podemos encontrar equivalencia respecto de la Cámara de "instrucción", que sería la Cámara de Diputados, al Congreso de la Unión respecto de las Cámaras de Diputados de los Congresos locales; pero en lo que respecta a la Cámara de Senadores nos encontramos equivalencia exacta.

Ha sido práctica de las legislaciones estatales sobre la materia, facultar al pleno de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados para que realicen las funciones que en el ámbito federal corresponden a la Cámara de Senadores.

Esta solución ha sido acertada pero conlleva un riesgo menor. Los tribunales Superiores de Justicia de los estados son también órganos

colegiados cuyos miembros gozan de inamovilidad relativa; sin embargo, no son electos sino designados por el gobernador del Estado, aun cuando son ratificados por los Congresos de los estados. Es probable que los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia tengan la misma objetividad, serenidad y frialdad que se espera de los senadores al Congreso de la Unión; pero también existe el peligro de que estén acostumbrados a participar en procesos en que se deben atender las exigencias sustantivas y adjetivas de la legislación, esto podría dificultar la observancia del juicio político como tal y como un procedimiento de estricto derecho.

6.3 SANCIONES POR RESPONSABILIDAD POLITICA.

Según lo dispone el artículo 110 las sanciones por responsabilidad política constitucional consistirán en destitución "del servidor público y en inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servidor público". Para efectos de este trabajo definiremos destitución como la separación del servidor público de sus funciones; es un acto que separa a este del servicio

publico; la inhabilitación consiste en la declaración hecha por autoridad competente que impide a la persona separada del servicio publico volverse a desempeñar en el.

La legislación de la materia. Ha establecido términos de inhabilitación a los cuales habrán de sujetarse las sanciones que se apliquen.

Como señalamos al hablar del procedimiento del juicio político, este obedece a un principio de dicotomía procesal o de doble instancia procesal por el cual se confiere a las legislaturas de los estados la facultad de imponer las sanciones derivadas de responsabilidad política constitucional.

En cumplimiento de la comunicación de responsabilidad constitucional por el Congreso de la Unión, las legislaturas deberán necesariamente destituir al servidor publico e inhabilitarlo por el tiempo que la legislatura juzgue conveniente de acuerdo con las normas que al respecto establezcan la ley, misma que también habrá de determinar los términos de

inhabilitación para el resto de los servidores públicos que la legislación de los estados decida hacer sujetos de responsabilidad política estatal.

6.4 EL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE PROCEDENCIA.

El procedimiento para la declaración de procedencia por delitos federales.

La Constitución señala en el artículo 111:²⁹

... Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para efecto de que se comunique a las

²⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Artículo 111.

Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

El procedimiento consiste básicamente en la instrucción de una investigación tendiente a determinar la posibilidad de que algún tipo de servidor público de los enumerados por el artículo 111 sea responsable de la comisión de un delito.

Tratándose de servidores públicos federales, el curso posterior a la declaración de procedencia es muy claro, una vez dictada tal declaración se separa al servidor público de su encargo y se pone a disposición de las autoridades comunes (Ministerio Público, juzgados penales) para que los juzguen con arreglo a las normas penales aplicables.

En el caso de los servidores públicos enumerados por el texto transcrito, la cuestión no es igual y plantea cuestiones muy interesantes.

La Cámara de Diputados al Congreso de la Unión será el órgano facultado para declarar la procedencia de ejercicio de la acción

penal ante un Juzgado de Distrito, por el Ministerio Público Federal por la presunta responsabilidad penal de un servidor público de un estado.

Es lógico facultar al Congreso de la Unión para la interpretación de hechos que posiblemente constituyan un delito federal que habrá de ventilarse ante tribunales de este orden; una vez dictada la declaración de procedencia, la Cámara de diputados habrá de comunicar tal resolución a la legislatura local correspondiente "para que proceda como corresponda".

Este concepto entrecomillado puede derivar en dos consecuencias:

a) Que la legislatura local ponga al servidor público inculcado a disposición de la autoridad común federal para que proceda con arreglo a la legislación penal.

b) Que la legislatura local decida no poner al servidor público a disposición de las autoridades comunes.

Esta cuestión es una novedad en nuestro sistema jurídico que considero muy adecuada y que me atrevería a llamar principio de la retención de inmunidad o fuero que para efectos de este trabajo definiremos como la potencia que las leyes otorgan a determinados servidores públicos con el fin de evitar que sean procesados por su presunta responsabilidad por la comisión de un delito sin que antes exista la declaración de autoridad competente que declare la procedencia de la acción penal contra tal servidor público.

La inmunidad o fuero no tienen más finalidad que evitar las molestias arbitrarias en la persona de un servidor público cuyas funciones son fundamentales para el Estado y la sociedad, o la de evitar que se entorpezca innecesaria o inconvenientemente la actividad de ciertos funcionarios públicos cuyas funciones son de suma importancia para la comunidad. Son cuestiones distintas, la primera protege al hombre que ha sido distinguido para ocupar cierto cargo, evitando la posibilidad de que pueda ser perjudicado por un ataque seudolegal irresponsable; en el segundo caso protege a la comunidad que pudiera resultar afectada ante la

suspensión de la función de un servidor público inculpado existiendo o no presunta responsabilidad penal.

A primera vista pudiera resultar inaceptable que quedara impedida la acción de la justicia contra un servidor público que presuntamente cometió un delito; sin embargo, debe considerarse que el texto transcrito sólo habla de delitos federales a distinguir entre los graves y los que no lo son, o delitos intencionales o imprudencias.

Vamos a suponer que un servidor público de alguno de los estados, de los enumerados en el artículo 110, comete un delito de poca gravedad o un delito imprudencia en este caso quizá resultara más grave para la comunidad la suspensión de la función de un servidor público que como tal estuviera desempeñando un excelente papel.

Por otra parte hay que recordar que la negativa de poner a disposición de las autoridades federales al servidor público, sólo vendrá a retrasar el procedimiento, toda vez que, según lo dispuesto por el artículo

114: "Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los cargos a que hace referencia el artículo 111."

En tal virtud, una vez que el servidor público termine su encargo, las autoridades comunes podrán proceder con toda regularidad.

El nuevo esquema federal de responsabilidades de servidores públicos no se agota en los conceptos vistos anteriormente, por el contrario, nuestra Constitución Política ha establecido un nuevo sistema con características y principios propios tanto en lo sustantivo como en lo procesal que por otra parte ofrecen nuevos derroteros de inquietud para los estudiosos y preocupados del derecho.³⁰

³⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, MEMORIA DEL III CONGRESO NACIONAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie G, Estudios Doctrinales, Coordinado por Jorge Carpizo y Jorge Madrazo. Pag 390.

CAPITULO VII.

RESPONSABILIDAD PENAL DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

7.1 RESPONSABILIDAD PENAL DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MEXICANA.

CAPITULO SEPTIMO

RESPONSABILIDAD PENAL DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

7.1 RESPONSABILIDAD PENAL DEL PRESIDENTE DE LA REPUIBLICA MEXICANA.

El segundo párrafo del artículo 108 dispone:

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

Si se hace caso omiso de los defectos de redacción del precepto, que gramáticamente dispone que solo puede ser encausado cuando concurren la traición a la patria y los delitos graves del orden común, en

garantía de la división de poderes, la constitución, en forma expresa excluyo al presidente de la república de la posibilidad que en su contra se expidiera una declaración de procedencia por virtud de la cual fuera suspendido de su cargo y puesto a disposición de las autoridades judiciales; pero surgió la duda, que debe entenderse por ¿delito grave del orden común?.

Al comentar esta disposición don Felipe Tena Ramírez afirmaba:

La expresión delitos graves del orden común es ambigua y peligrosa rompiendo con todos nuestros precedentes constitucionales, que había sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el Jefe Ejecutivo, la Constitución de 57 introdujo la formula que se conserva en la vigente. Con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del congreso en contra del presidente. En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por lo que pueda ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe la ley actual), queda a discreción de las cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello esta a merced de la misma suerte del Jefe de estado. El peligro se

atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva, tal y como lo propuso la reforma del 47 con la fórmula, delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley. Pero aún con esta modificación que tendría la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y anterior, hay la posibilidad de que el congreso trate de sojuzgar al presidente mediante la expedición de una ley tendenciosa severidad. Parece aconsejable por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en el 57, especificando concretamente en la constitución de los delitos por los que puede ser acusado el presidente de la república durante el tiempo de su encargo.

Y en nota agregaba: “En las dos primeras ediciones de la presente obra consideramos que puede hallarse una base en el artículo constitucional para clasificar los delitos graves. Ciertamente el criterio que inspiro la clasificación de delitos que contiene el artículo 22, tuvo en cuenta que se trataba de delitos graves, ya que autoriza para ellos la pena de muerte. Pero también partió del supuesto de que son delitos cometidos por particulares por gentes susceptibles de incurrir en ellos dentro de su ambiente social y por sus condiciones personales. Ese criterio no sirve para

suponer que el jefe de estado se encuentre al igual que todos los demás de cometer delitos. Las especiales circunstancias en que actúa no hacen presumible que se cometa en plagiario, salteador de caminos, pirata, etc, que son las hipótesis del artículo 22. Parecería indecoroso que la ley previera, siquiera en hipótesis aventurada que el jefe del estado pudiera cometer esos crímenes. Y podría parecer, además, que autorizará el enjuiciamiento por delitos que no se cometerán se trata de hacer a un lado aquellos otros que el jefe de estado, en la especial situación que el guarda si es susceptible de cometer. No es necesario, por lo demás, fincar la clasificación de delitos graves sobre un texto de la constitución, pues ninguno se hizo con la mira puesta en la responsabilidad del funcionario que como ninguno otro esta al margen de la responsabilidad ordinaria a lo que don Sergio García Ramírez comentaba:

Ahora bien, sobre esta materia no existe acuerdo doctrinal ni ley interpretativa, Por supuesto, tampoco se cuenta con la ilustración jurisprudencial, ya que nuestros tribunales no han tenido oportunidad de pronunciarse en torno a estos temas. En anteriores ediciones de su obra, el distinguido constitucionalista Tena Ramirez penso que los delitos graves

podrían ser los enumerados en el artículo 22 constitucional. Empero como en la tercera edición abandona esta postura, aun cuando reconoce que los delitos previstos por el artículo 22 son los previstos por los mas graves, por cuanto entiende que no es necesario fincar en la ley suprema la fijación de estas infracciones, ni resultaria prácticamente posible la comisión de aquellos crímenes por el presidente, dada las circunstancias en que este actúa. A lo dicho por Tena Ramírez conviene agregar puesto que el propio Artículo 22 habla de traición a la patria, junto a los demás delitos que enuncia, el artículo 108 incurre en el error de separar la especie (traición a la patria) del genero (delitos graves del orden común que son, según la tesis original de Tena Ramírez los previstos por el artículo 22), distinguiendo entre ambos cuando en realidad no debería de serlo, puesto que la traición a la patria ya quedaría englobada – de sostenerse la tesis de Tena Ramírez – en el concepto mas amplio “delitos graves del orden común”.

Por su parte don Manuel Herrera y Lasso que propuso como criterio el siguiente:

Si la constitución define los delitos más graves de los menos graves, es muy fácil inferir, con dialectica indefectible, cuales son en el lexico constitucional los delitos graves.

Muy graves o gravísimos deben reputarse los enumerados en el artículo 22 sancionables con la pena capital; menos graves los que dan lugar a la libertad bajo fianza, de acuerdo con la fracción primera del artículo 20; graves resultan, entonces, aquellos delitos respecto de los cuales niega la constitución la garantía de la libertad caucional. Y esta conclusión doctrinal – que difiere de la que Tena Ramírez sustenta – tiene en mi concepto, por directa e inmediatamente deducida de la constitución, la virtud de un mandamiento legal.

Como se afirmó por lo que toca al juicio político, en la actualidad el artículo 194 del código federal de procedimientos penales provee de un criterio formalmente válido sobre esta materia.

Los autores de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y de los municipios, del estado de México, publicada en la

gaceta de gobierno, correspondiente al 30 de abril de 1984, elaborada por conocedores del derecho constitucional, en la parte final del artículo cuarto dispone lo siguiente:

El gobernador lo será igualmente, pero durante el periodo de su ejercicio solo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la soberanía del estado.

El artículo que sigue el quinto dispone:

Se consideran delitos graves del orden común, aquellos que de acuerdo con el artículo 20, fracción I de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, sean castigados con pena privativa de libertad, cuyo término medio aritmético exceda de 5 años de prisión.

Como se ve en el derecho positivo, cuando menos a nivel local, ya existe un reconocimiento expreso de lo fundado del pensamiento del maestro Herrera y Lasso.

JURISPRUDENCIA Y TESIS

Derechos políticos. Habiéndose instituido el juicio de amparo para proteger las violaciones de derecho que sean inherentes al hombre, en su carácter de tal, no pueden reclamarse, por medio del amparo, las violaciones del derecho políticos, supuesto que estos no constituyen una garantía individual.

Derechos políticos: Por ellos debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o su funcionamiento, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, son actos que importan derechos políticos.

Derechos políticos: Todo acto que amparado por las leyes constitucionales o de derecho público, venga a fundar el modo como se afirme el poder publico o se desarrolle en sus funciones, o venga hacerlo desaparecer, debe calificarse como un derecho político.

Jurado de responsabilidades: El jurado de responsabilidades en un congreso, no desempeña funciones judiciales; pues, sin prejuzgar acerca de la responsabilidad criminal en que haya incurrido un funcionario que goce del fuero, autoriza solamente a los tribunales del orden común para proceder en su contra, y por tal acto, no se le juzga ni sentencia, ni se le priva de derecho alguno ilegítimamente.

DESAFUERO. Desaforar a un funcionario público, no es cesarlo en el ejercicio de sus funciones, sino solamente suspenderlo en su cargo, en tanto la autoridad competente, declara si es o no culpable del delito que se le atribuye; es una medida preventiva o transitoria de carácter político, que no puede dar lugar a violación de garantías individuales, y, por consecuencia, al amparo.¹

¹ ELISUR ARTEAGA NAVA, COLECCIÓN JURISTAS LATINOAMERICANOS, DERECHO CONSTITUCIONAL, Primera Edición, Editorial Harla, México 1998. Pag.1046.

CONCLUSIONES:

Como ya se ha mencionado anteriormente en los capítulos anteriores los servidores públicos son los representantes de elección popular son miembros de los Poderes Judicial Federal, del Distrito Federal quienes son los responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los funcionarios son sujetos de obligaciones específicas o las personas que presten sus servicios tanto en dependencias administrativas, así como en entidades de administración sí bien es cierto que algunas de sus funciones no pertenecen a la soberanía, si corresponden al interés común y cuyas actividades se desarrollan en áreas en que el estado ha decidido participar por diversas razones.

Surge la duda, la parte tercera del artículo 108 se refiere a “violaciones a esta Constitución” en tanto que la parte segunda del artículo 110 se refiere, con menor amplitud, a que son graves y otras que no lo son ¿por cuales son responsables los servidores públicos del caso? ¿por las dos?

Tal parece que si, aunque la aparente contradicción entre los preceptos que se citan puede dar a lugar a dudas en la interpretación y aplicación de la Ley Suprema.

La expresión de delitos graves del orden común es ambigua y peligrosa rompiendo con todos nuestros precedentes constitucionales, que había en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el jefe ejecutivo.

En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por lo que pueda ser acusado dicho funcionario entonces queda a discreción de las cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de la misma suerte al jefe de estado.

Ese criterio no sirve para suponer que el jefe de estado se encuentre al igual que todos los demás de cometer delitos. Las especiales circunstancias en que actúa no hacen presumible que se cometa en plagiarlo, salteador de caminos, pirata, etc., que son las hipótesis del artículo 22.

Aquí es donde surge la interrogante, de que hay con los delitos más comunes entre los servidores públicos como son: enriquecimiento, ilícito, cohecho, peculado, etc., que pasa cuando se cometen estos delitos, siempre quedan impunes y esto aunado con el privilegio del fuero que les permite ser "juzgados" por tribunales de su clase y no por la justicia común.

Parecería indecoroso previera, siquiera en hipótesis que el jefe del estado pudiera cometer esos crímenes. Y podría parecer además que autorizara el enjuiciamiento por delitos que no se cometieran se trata de hacer a un lado aquellos otros que el jefe de estado, en la especial situación que el guarda si es susceptible de cometer.

El marco legal que limita el ejercicio del poder en nuestro país se sustenta en el principio de juridicidad a través del cual el estado y sus autoridades tienen la obligación de acatar el orden de derecho establecido en el Código Político; dicho principio comprende el principio constitucional y de legalidad stricto sensu, aquel se traduce igualmente en la obligación por parte de las autoridades estatales de actuar según lo ordena la constitución, aún y toda vez que la legalidad implica otra obligación para las mencionadas

autoridades, consistentes en acatar o normar su conducta por las leyes secundarias, bien sean formales y/o materiales.

Es decir en un régimen democrático como el nuestro las normas jurídicas son las que determinan la conducta de los gobernados pero también la de los gobernantes para hacer posible el desarrollo armónico del país y la convivencia pacífica en común. El orden jurídico subsecuentemente determina en cada caso las sanciones o represiones que se aplican a los individuos que lo alteren sean gobernantes o gobernados, y haciendo hincapié en el primer caso es decir en el caso de los gobernantes al desplegar su actividad pueden lesionar tanto los intereses propios del estado como el de los particulares en su esfera, y es entonces cuando se aplica la Constitución en sus artículos 103 y 107 y la Ley de Responsabilidades determina el procedimiento a seguir para hacer que la conducta de la autoridad vuelva a su cause Constitucional.

La responsabilidad de los funcionarios puede centrarse en dos aspectos: El primero el relativo a la responsabilidad penal por los delitos cometidos en el ejercicio del cargo y en segundo la relativa a la

BIBLIOGRAFIA.

Arteaga Nava Elisur. Derecho Constitucional. Primera Edición. Ed. Harla.

Borguoa Ignacio. Derecho Constitucional. Quinta Edición. Ed. Porrúa.

Carrillo Flores Antonio. La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos. Primera Edición. Ed. Porrúa.

Coronado Mariano. Elementos de Derecho Constitucional Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México.

Goldstein Raúl. Diccionario de Derecho Penal. Primera Edición. Bibliografica Omega.

Gongora Pimentel Genaro y Acosta Romero Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuarta Edición. Ed. Porrúa.

Gonzalez Flores Enrique. Derecho Constitucional. Primera Edición. Ed. Porrúa.

Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Decimo segunda Edición. Ed. Porrúa.

Tena Ramirez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésimasexta Edición. Ed. Porrúa.

Leyes y Códigos.

Colección de Leyes y Códigos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera Edición. Anaya Editores S.A.

Leyes y Códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 109ª Edición Ed. Porrúa.

Otras Fuentes.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Tomo II, Ed. Porrúa.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo V Universidad Nacional Autónoma de México.

Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Serie G, Universidad Nacional Autónoma de México.