

186
2es



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LAS RESPONSABILIDADES CONSTITUCIONALES
DEL PRESIDENTE**

FALLA DE ORIGEN

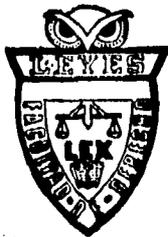
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ULISES CRUZ CERVANTES



MEXICO, D. F.:

JULIO 1995

**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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M
P R E S E N T E .

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ULISES CRUZ CERVANTES, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LAS RESPONSABILIDADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE", bajo la dirección del Licenciado Angel Caamaño Uribe, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Caamaño Uribe, en oficio de fecha 20 de abril y el Licenciado S. Andrés Banda Ortiz mediante dictamen de fecha 13 de julio, ambos del presente año, me manifestaron haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis, por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., julio 14 de 1995
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

Ciudad Universitaria, D.F. a 20 de abril de 1995.

SR.DR.D.
FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
P R E S E N T E.

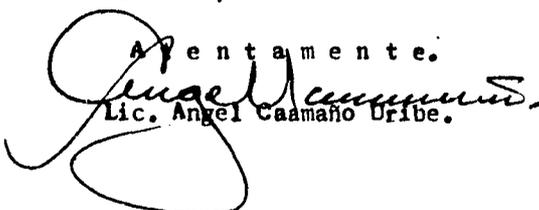
Estimado Sr. Director y fino amigo:

El alumno ULISES CRUZ CERVANTES, con número de cuenta 6412951 -2, ha terminado con esta fecha y bajo mi dirección, su tesis intitulada LAS RESPONSABILIDADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE.

Lo que hago de su superior conocimiento para todos los efectos a que haya lugar.

La oportunidad me permite reiterarle la seguridad de mi más atenta consideración y afecto.

Atentamente.


Lic. Angel Caamaño Uribe.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

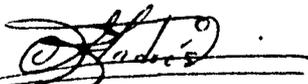
SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E .

Distinguido Señor Director:

Con toda atención me permito informar a usted, que he revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LAS RESPONSABILIDADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE", elaborada por el pasante ULISES CRUZ CERVANTES, la cual denota en mi opinión, una investigación exhaustiva y en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted, las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 13 de julio de 1995.


LIC. S. ANDRÉS BANDA ORTIZ
PROFESOR ADSCRITO AL SEMINARIO
DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

A MIS PADRES

**Mateo Cruz Pérez IN MEMORIAM.
por su ejemplo imperecedero.**

**Martha Cervantes Manriquez
por su apoyo moral ilimitado.**

**A MI HIJO: Ulises Cruz Alvarado
mi cariño y apoyo para siempre.**

A LOS MAESTROS:

**Dr. Francisco Venegas Trejo.
Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo.**

Lic. Angel Caamaño Uribe.

Lic. André Banda Ortiz.

**Por la orientación y apoyo en la realización de esta Tesis,
mi reconocimiento sincero.**

LAS RESPONSABILIDADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE

INTRODUCCION.	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS.	
a) LOS JUICIOS DE RESIDENCIA EN EL ANTIGUO DERECHO ESPAÑOL	38
b) LOS FUEROS EN LA EPOCA VIRREINAL	42
c) LOS FUEROS EN LA EPOCA DE LA INDEPENDENCIA	50
d) ABOLICION DE LOS FUEROS EN LA CONSTITUCION DE 1857	59
CAPITULO II. ESTUDIO DE NUESTRAS CONSTITUCIONES.	
a) ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYON	67
b) DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA 1814	67
c) CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA (1812)	71
d) EL ACTA CONSTITUTIVA Y LA CONSTITUCION DE 1824	73
e) LA CONSTITUCION DE 1836	75
f) LAS BASES ORGANICAS DE 1843	80
g) LA CONSTITUCION DE 1857	84
CAPITULO III. RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS	
a) IMPUNIDAD, INMUNIDAD Y FUERO	
b) EL JUICIO POLITICO EN CASO DE DELITOS OFICIALES	94
c) LICENCIA Y FUERO	104
d) RESPONSABILIDAD POS-CARGO POR DELITOS OFICIALES	108
e) EL FUERO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	113
CAPITULO IV. DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y DELITOS DE LOS FUNCIONARIOS.	
a) LA LEY DE RESPONSABILIDADES OFICIALES	123
b) TIPICIDAD Y ATIPICIDAD	127
c) AMPLITUD LEGAL DE LOS DELITOS DE TRACION A LA PATRIA Y LOS DELITOS DEL FUERO COMUN	129
d) LA GRACIA DEL INDULTO PARA LOS DELITOS DEL PRESIDENTE	154
CONCLUSIONES	186
BIBLIOGRAFIA.	190

I N T R O D U C C I O N

"La plaza quedó llena de heridos y muertos y cubierta de sangre. Según testigos, mataron alrededor de 800 gentes aunque oficialmente solo hubo 28 muertos, 200 heridos y 1500 prisioneros. El ejército y la policía sacaron muchos cadáveres, los desaparecieron e intimidaron a los familiares para que guardaran silencio. . ." (Edmundo Flores. La UNAM - NO ENGENDRO EL CONFLICTO. Excelsior 1º. de junio de 1986).

"El 2 de octubre (de 1968) las armas mexicanas se cubren de gloria. Protegidos por más de 300 tanques de asalto, jeeps y camiones militares, diez mil soldados se lanzan al ataque contra cinco mil mexicanos -hombres y mujeres- que se reúnen pacíficamente en la Plaza de las Tres Culturas. El ataque comienza con una señal de luz de Bengala. Al amanecer, la plaza se ha convertido en la tumba de las tres culturas. Un general "heroico" (Hernández Toledo) declara: "mis hombres no han utilizado todo su poder de fuego", es la verdad: Ni los cañones ni la fuerza aérea han intervenido. Pero México cuenta centenares de muertos y heridos, y suma un millar de prisioneros (1) Así resume Christian Jelen, un escritor francés, la agresión de Tlatelolco.

Se equivocaba sin embargo el escritor de LES TEMPS MODERNES: dos helicópteros de la fuerza aérea participaron en la batalla de Tlatelolco, no solo con luces de bengala sino con fuego de ametralladoras. El 3 de octubre (de 1968) el secretario de la Defensa, General Marcelino García Barragán, se ufanaría de la batalla ganada por "sus hombres". Mejor preparados y pertrechados -decía- que los estudiantes y gente del pueblo, completamente inermes, sus elementos habían padecido pocas bajas. Bajas por lo demás, inflingidas por sus propios "hombres": por soldados, agentes de la policía secreta y de otros

(1) Christian Jelen, "México: El Sentido de una Revuelta", en LES TEMPS MODERNES, París, Diciembre de 1968".

cuerpos policíacos infiltrados en la multitud conforme a los planes secretos de la "operación Tlatelolco".

Muy pocos lectores repararon en una escondida nota informativa anterior a los acontecimientos acabados de narrar. El día anterior dos grupos de jóvenes de la Escuela Vocacional Num. 5 y de la preparatoria particular Isaac Ochoterena habían tenido un encuentro a puñetazos. La reyerta terminó pronto por la intervención del cuerpo de granaderos (2). Quienes leyeron la noticia sonrieron: "Cosas de muchachos". La rápida sucesión de los acontecimientos y, sobre todo, la intervención de las autoridades hicieron saltar pronto la noticia a las primeras planas de los periódicos. Estos comenzaron su labor desprestigiadora o sensibilizadora, según el caso, como llaman las oficinas de prensa oficiales a las campañas de calumnias y falsas imputaciones contra los sectores inconformes de la sociedad.

Durante los días 23, 24 y 25 de julio los granaderos actuaron a sus anchas. Allanaron los edificios de las escuelas vocacionales 2 y 5, rompieron muebles, golpearon cráneos de estudiantes, aprehendieron a centenares de muchachos. Nadie se salvó de la furia represiva: profesores y empleados de las escuelas también fueron macaneados. Los estudiantes están emocionalmente preparados para manifestar su protesta y rebasan la actitud de los dirigentes oficiales. El gobierno estima tener "sensibilizada" a la opinión pública mediante la campaña desatada contra los "Cafres" estudiantes y permite a la Federación Nacional de Estudiantes Técnicos (FNET), organismo estudiantil "charro" (3) - que muchas veces había seguido instrucciones oficiales, para llevar a cabo una manifestación de protesta. Al mismo tiempo, el Departamento del Distrito Federal autoriza otra marcha callejera organizada por la Central Nacional de Estudiantes Democráticos (CNED) para conmemorar el décimo aniversario del asalto al

(2) El cuerpo de granaderos fué creado en 1944 por el presidente Avila Camacho, a raíz de la matanza de obreros de la fábrica de materiales de guerra ordenada por su gobierno. En aquella ocasión intervino el ejército. La decisión de crear cuerpos represivos especiales tenía por objeto apartar del ejército la antipatía popular y mantener el mito de su origen revolucionario y su vinculación con el pueblo.

(3) Organismo estudiantil "Charro" se le llama por extensión a toda organización estudiantil que no se sustenta en las bases estudiantiles sino en el apoyo y financiamiento de las autoridades escolares. Su designación proviene de los líderes y sindicatos "charros".

cuartel Moncada que fué el inicio de la Revolución Cubana. Ambas manifestaciones se hicieron el día 26 de julio de 1968.

La estopa y el fuego estaban listos, sólo faltaba que las Autoridades soplaran. Y soplaron. Con furia, acechando, no vigilando la conservación del orden; atacando indiscriminadamente, con premeditación y con la obvia ventaja de las fuerzas armadas sobre inermes contingentes estudiantiles, jóvenes, hombres y mujeres, meros transeúntes, y sin que el número de agentes policíacos de la extensa gama agazapada en la anticonstitucionalidad dejara suponer que se trataba de medidas reglamentarias, sino al contrario, de una bien urdida trampa para justificar la represión. Era el absceso artificial de fijación que antaño utilizaban los médicos para supuestamente localizar y controlar una crisis. El gobierno pretendió dominar con la violencia policíaca los síntomas de descontento e irritación de una sociedad hacia mucho tiempo enferma.

En la madrugada del día 30 de julio de 1968, tras la toma de la Escuela Nacional Preparatoria ubicada en las calles de San Ildefonso, mediante un bazukazo, el secretario de Gobernación Luis Echeverría Alvarez, el jefe del Departamento del D.F. Alfonso Corona del Rosal, el procurador general de Justicia de la República, Julio Sánchez Vargas, y el del Distrito Federal, Gilberto Suárez Torres, utilizando la televisión, la radio y después todos los órganos de la prensa al servicio del gobierno, y en virtud de que el presidente Gustavo Díaz Ordaz estaba en Guadalajara, Jal., adonde se había dirigido aviesamente, emulando la retirada del Gral. de Gaulle de la ciudad de París para ir a consultar a los generales franceses de la OTAN durante los sucesos de mayo del mismo 1968, declararon haber solicitado la intervención del ejército (contra lo que prescribe la Constitución en el artículo 129) y como si no hubiese sido más fácil consultar con el jefe nato del ejército que se encontraba en Guadalajara, con sólo hablar por teléfono de larga distancia. En ausencia de Díaz Ordaz -- dízque "asumieron esa responsabilidad" (de solicitar la intervención del ejército), porque el orden había sido subvertido. Al mismo tiempo, relevaron a Cueto y a Mendiola y asumieron el papel de acusadores; se trataba de una conjura comunista internacional.

A partir de que la Universidad fué ocupada, la violencia creció. Las manifestaciones y los encuentros con la policía y los granaderos se multiplicaron en muchas partes de la ciudad, particularmente en la Plaza de las Tres

Culturas en Tlatelolco, cerca de la vocacional del Instituto Politécnico. El 30 de septiembre el ejército desocupó la Universidad. Durante los trece días que duró la ocupación, los soldados violaron las cajas fuertes y se robaron lo que contenían, igual que el equipo científico, las máquinas de escribir y los objetos de valor. Lo que no pudieron llevarse, como los archivos, lo destruyeron.

El 2 de octubre de 1968 a la una de la tarde iba a llevarse a cabo una manifestación en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco que es una explanada situada en alto; se sube a ella por varias escalinatas y, por un costado, está cortada a pico para dejar al descubierto las ruinas prehispánicas recién restauradas. Sobre las ruinas fué construída en el siglo XVI una pequeña iglesia: Santiago de Tlatelolco. Hace algunos años se construyó un conjunto de unidades habitacionales modernas, edificios de más de veinte pisos que alojan a miembros de la clase media. La unidad Chihuahua colinda con la plaza. Falta ban diez días para que dieran principio los XIX Juegos Olímpicos. A las cinco y media de la tarde, ya se habían reunido en la Plaza de las Tres Culturas más de cinco mil personas para escuchar a los oradores del Consejo Nacional de Huelga (CNH), quienes, desde el tercer piso del edificio Chihuahua se dirigían a la multitud . . . Había no solamente estudiantes, sino hombres, mujeres, niños y ancianos, esperando sentados en el suelo. A las 6 horas de la tarde con 10 minutos, un cohete luminoso lanzado desde un helicóptero dió la señal y el ejército, la policía y el Batallón Olimpia, formado por militares vestidos de civiles que llevaban un guante blanco para reconocerse, abrieron fuego sobre la multitud y la atacaron con bayoneta calada. El fuego intenso duró una hora aproximadamente pero no fué sino hasta media noche cuando dejaron de escucharse disparos. La plaza quedó llena de heridos y muertos y cubierta de sangre. Según testigos mataron alrededor de 800 gentes, aunque oficialmente sólo hubo 28 muertos, 200 heridos y 1,500 prisioneros. El ejército y la policía sacaron muchos cadáveres, los desaparecieron e intimidaron a los familiares para que guardaran silencio. Entre los heridos estaba Oriana Fallaci, la antipática periodista italiana quien, desde entonces, y con razón hay que admitirlo, detesta a México. La prensa del 3 de octubre afirmó que, según el general Marcelino García Barragán, secretario de la Defensa, el ejército inició el fuego para repeler el ataque de unos francotiradores.

El 3 de octubre por la mañana el Comité Olímpico Internacional bajo la dirección de Avery Brundage se reunió para discutir si se suspendían los juegos olímpicos. Decidieron no suspenderlos y Brundage anunció que los juegos se llevarían a cabo tal como se habían planeado y que los problemas estudiantiles locales no tenían relación alguna con ellos. Ocho días después, protegido por un gran aparato de seguridad Díaz Ordaz inauguró los juegos olímpicos. -- Después del 2 de octubre hubo pocas protestas públicas. La mayoría de los miembros del Consejo Nacional de Huelga habían sido arrestados y la policía perseguía a los que estaban libres. La convicción de que estábamos más cerca de una dictadura militar que de la democracia pesaba sobre todos. Un informe oficial publicado el 24 de octubre indicaba que, a partir del 25 de julio habían sido aprehendidas aproximadamente 25,000 personas. Poco a poco se reanudaron las actividades docentes en la UNAM. Regresamos vencidos, estupefactos y sin esperanza odiando impotentemente a Gustavo Díaz Ordaz y al Sistema (4).

En su cuarto informe de gobierno, Díaz Ordaz declaró ese primero de septiembre de 1968:

"No quisiéramos vernos en el caso de tomar medidas que no deseamos, pero que tomaremos si es necesario; lo que sea nuestro deber hacer, lo haremos; hasta donde estemos obligados a llegar, llegaremos".

En aquella misma ocasión, Gustavo Díaz Ordaz nos hizo saber desde el propio Congreso de la Unión, a los mexicanos y al mundo que él asumía plenamente la responsabilidad de la matanza ocurrida el 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco, pues el ejército nacional, encabezado en aquel entonces por el general Marcelino García Barragán, tenía la intención de compartir con el presidente la responsabilidad de dicha matanza, pero Díaz Ordaz se negó a ello, según refiere el ingeniero Norberto Aguirre Palancares.

En forma similar ocurrió lo siguiente en el sexenio de Miguel de La Madrid Hurtado. A pesar de la puesta en práctica de tres planes económicos y uno de choque, la administración delamadridista, según precisan los economistas Juan Castaingts y Juan José Kochen del Colegio Nacional de Economistas, y de la Fundación de Alemania Occidental Friederich Naumann, arroja los siguientes saldos: producto interno bruto disminuido 17.5%; producto interno per cáp-

(4) Edmundo Flores - LA UNAM NO ENGENDRO EL CONFLICTO. Excelsior, 1a. sección, Domingo 1º de junio de 1986.

ta reducido en un 25%; salario mínimo en poder de compra reducido 35%; industria de la construcción abatida en 20%; la deuda externa del sector público, -- que en 1982 significaba 34.3% del PIB, pasó al 58%; la inflación en el sexenio delamadridista ascendió a 2,400% y el peso se depreció frente al dólar 2,297% ; más del 6% del producto interno bruto para el pago del servicio de la deuda externa y, por haber alentado la economía especulativa, casi otro tanto para los intereses de la deuda interna.

A pesar de que Miguel de la Madrid se jactó de haber impulsado decididamente las exportaciones no petroleras, en el Seminario Nacional de Economistas que se dieron a conocer los datos arriba consignados se dió a conocer -- que mientras en 1982 México participaba con 1% del comercio internacional, en 1987 descendió al 0.8% con todo el gigantesco subsidio a las exportaciones que representa el ínfimo pago de la mano de obra mexicana, situado en promedio 50% debajo del que reciben los obreros de los llamados cuatro pequeños dragones -- asiáticos (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán).

Transcurridos seis años de pagar y pagar, la capacidad productiva de la planta nacional está ociosa, por el desplome del mercado interno: el -- ahorro ha caído 50% en términos reales, 62% del PIB se va en pagar los servi -- cios de las deudas externa e interna; se dejaron de crear 3 millones de empleos y otros dos millones desaparecieron (5). Por su parte, el periodista José Luis Mejías de Excelsior, en su columna Los Intocables del viernes 4 de noviembre de 1988 que intituló "Despedidas" expresó los siguientes conceptos sobre la "despe -- dida" que le mereció al pueblo mexicano el funesto Miguel de la Madrid Hurtado.

"El gobierno de MMH ni siquiera disfrutó de la corta luna de miel que los -- gobernados nunca le negaron a gobiernos anteriores. Recibió el país en medio de una crisis y lo deja en las mismas o peores condiciones, con un -- pueblo irritado profundamente por seis años de duros sacrificios sin fruto. La suerte no ha estado de su lado: el gran terremoto del 19 de septiembre sequías, ciclones, explosiones de gas como la de San Juanico, descenso en los precios del petróleo, fenómeno fuera de su alcance. El pueblo habría -- estado pues, dispuesto, tal vez, a concederle a MMH una despedida más de -- corosa y posiblemente más venturosa que la recibida por presidentes anteriores. Lamentablemente el gobierno de MMH, en sus últimos meses, ha tomado medidas sumamente antipopulares, tanto en el renglón político como en el social y el económico, de tal manera que el descontento ha crecido exponencialmente, digan lo que dijeren los buscachambas y los pequeños grupos privilegiados beneficiados con tales medidas".

(5) Tomado del artículo periodístico publicado por Oscar González López intitu -- lado "Economistas. DEBATE FRANCO", en el Excelsior del viernes 11 de noviembre de 1988.

Y no obstante la perniciosa actuación pública del funesto ex-presidente, y como el principal colaborador a quien se le atribuyen los fracasos de la política económica seguida por De la Madrid, era Carlos Salinas de Gortari, a la sazón candidato presidencial del PRI, no tuvo empacho ni inconveniente alguno De la Madrid Hurtado en declarar, urbi et orbi, que él asumía directa y personalmente "cualquier responsabilidad en la política económica que se ha seguido - a partir de diciembre de 1982 - y que se seguirá hasta el día último de noviembre de 1988". Todos sabemos que esa declaración significa ni más ni menos que Miguel de la Madrid Hurtado asumió directamente y sin rodeos la responsabilidad de lo que fué, desde diciembre de 1982 hasta noviembre de 1988 un -- gran y espectacular fracaso.

La pregunta que se impone como consecuencia de todo lo anteriormente relatado de los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz y de Miguel de la Madrid -- Hurtado es la siguiente: ¿por qué con tanta ligereza y desfachatez los más conspicuos y eminentes responsables de los destinos nacionales asumen con tanta -- frescura e irresponsabilidad la supuesta "responsabilidad" de monstruosas matanzas multitudinarias e inauditos fracasos económicos como aquel al que nos llevó Miguel de la Madrid Hurtado? ¿a qué llamarán ellos "responsabilidad"? ¿llamarán "responsabilidad" a esa inaudita farsa que, con la ayuda de los medios masivos de comunicación, arman con sin igual frescura para declarar como en forma patética y cursi lo hacen los suicidas: "No se culpe a nadie de mi muerte. Yo soy - el único responsable"? El agudo politólogo y escritor Lorenzo Meyer comenta en los siguientes términos la tragicómica farsa de De la Madrid Hurtado:

"El 9 de enero De la Madrid no sólo pareció dispuesto a cargar él solo con la responsabilidad de un fracaso que, en estricta justicia, no es únicamente obra suya y ni siquiera de su gobierno, ya que su origen antecede este sexenio. Así pues, el Presidente no regateó su responsabilidad, sino al contrario, la asumió en exceso. Pese a tal generosidad, resulta claro que la declaración presidencial, y con la sola excepción de los estrechos círculos de las élites políticas, no despertó en la sociedad mexicana esa -- simpatía a la que hice referencia en los párrafos anteriores, ¿por qué? -- ¿será que al público mexicano le falta la amplitud de espíritu que al Presidente le sobra?"

"En mi opinión, el poco aprecio que se ha hecho de sus declaraciones se explica por las mismas razones que hicieron inválida aquella del Presidente Gustavo Díaz Ordaz cuando desde el Congreso de la Unión nos hizo saber a -- los mexicanos y al mundo, que él asumía plenamente la responsabilidad de -- la matanza ocurrida el 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco".

El tema de la responsabilidad política en México y en particular - la del Primer Mandatario de la Nación, merece ser reflexionado más allá de las circunstancias del momento, pues toca justamente una de las grandes heridas que hoy muestra el costado de la legitimidad en la que se asienta el sistema político mexicano.

Una aceptación pública de responsabilidad, ya sea ésta política o de cualquier otra índole, solamente tiene pleno sentido jurídico y moral cuando existe un poder capaz de exigir de alguna manera la reparación del posible -- yerro del responsable. Hubo épocas en que los príncipes admitían responder únicamente ante Dios, pero gracias a una lucha prolongada, de siglos, pero sin -- cuartel, fué posible que el gobernante aceptara ser responsable también ante - los hombres.

La piedra de toque para saber si un sistema político es realmente moderno y efectivo, consiste en determinar si dispone de los mecanismos jurídicos y morales -y si efectivamente éstos funcionan- para lograr que una autoridad que, en opinión de la voluntad ciudadana o de sus representantes legítimos, ha defraudado la confianza que se depositó en ella, puede ser obligada a modificar su política, reparar el daño o incluso ser castigada, según el caso.

Tenemos que reconocer que, en México, nadie tiene hoy la capacidad real de llamar a cuentas al Presidente. Los límites de su poder no están determinados por la soberanía popular, sino por la capacidad de la burocracia federal y una muy laxa conciencia de lo que es aceptable y de lo que no lo es.

Al tomar posesión de su cargo los presidentes de México protestan -no juran- guardar la Constitución y las leyes que emanan de ella para, después de haber cometido un craso y vitando error e inclusive un crimen como el de -- Tlatelolco, se salgan por peteneras con la sobada frase que ya se va haciendo - cantinela: "Yo soy el único responsable de la política seguida por el gobierno federal desde diciembre de tal año hasta noviembre de tal otro, seis años después. Exploremos si jurídicamente es posible responsabilizar a este funcionario más allá de las vanas palabras.

Finalmente, vamos a examinar un caso más de responsabilidad constitucional de un jefe de Estado. Nos referimos al caso de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), otro presidente de la República que se pasó de listo. Lo menos que de él se dijo cuando en 1994 rindió ante el Congreso su último Informe de Gobierno, es lo siguiente:

"La generalización de la miseria social, la formación de grandes monopolios financieros, desempleo, subempleo, sacrificio del derecho de los campesinos, violencia -el conflicto de Chiapas- y una reforma política inconclusa caracterizaron la administración del presidente Salinas de Gortari" (Palabras del diputado federal -- Humberto Vela González, coordinador de la fracción parlamentaria del Partido del Trabajo, dichas en el recinto de la Cámara de -- Diputados en sesión de Congreso General el día primero de noviembre de 1994) (*) Excelsior, 2 noviembre 1994. Nota de Norberto -- López).

"En seis años tuvimos tres reformas políticas 'y aún seguimos necesitando una verdadera'; se logró que hubiera 24 mexicanos en la lista de las cien personas más ricas del mundo (la famosa lista de "Forbes") "y cuando menos 20 millones de mexicanos viviendo en la extrema pobreza"; se alcanzó el Tratado de Libre Comercio "y también la quiebra de 100 mil empresas"; se logró controlar la inflación, pero a costa del estancamiento económico y la creciente desigualdad". Hubo crímenes sin castigo, atropellos a los derechos humanos, secuestros, mucha corrupción, una guerra en el sudeste del país, narcotráfico asociado al poder político, instituciones públicas y financieras "cómplices" de las mafias".

"Son seis años de un gobierno que fué incapaz de encontrar respuesta efectiva a los grandes y graves problemas nacionales, y que, a nuestro juicio, tiene un saldo desproporcionadamente negativo". (Palabras del diputado federal Jesús Ortega Martínez, coordinador de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD), dichas en el recinto de la Cámara de Diputados en Sesión de Congreso General el día 1º. de noviembre de 1994). (*) - (Excelsior, 2 de noviembre de 1994. Nota de Norberto López).

El equipo económico del presidente electo Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León pidió al presidente en funciones Salinas de Gortari que devaluara el peso antes de que tuviera lugar el cambio de mando el primero de diciembre de 1994. La administración salinista, sin embargo, se negó a hacerlo con el argumento de que ésto originaría una mayor inflación. Hubo momentos, entre la fecha de las elecciones presidenciales del mes de agosto de 1994 y la fecha del cambio de poderes en que resultaba claro que sería necesario recurrir a una devaluación del peso ante el creciente deterioro de las reservas.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, sin embargo, esperaba siempre una fecha mágica que pudiera poner fin a la incertidumbre política que

estaba llevando a los inversionistas a sacar sus capitales de México. La primera de esas fechas fué el 21 de agosto, día de las elecciones de presidente de la República, diputados federales y senadores. Pero ese día pasó y la incertidumbre permaneció. Después se pensó que el día de la ratificación del Pacto calmaría los mercados, por lo que se adelantó la firma de dicho documento.

Durante unos días pareció, en efecto, que este adelanto del Pacto había funcionado. Las fugas de capitales disminuyeron y el peso alcanzó un nivel relativamente conveniente dentro de la banda de flotación. Después fué asesinado José Francisco Ruiz Massieu. Este homicidio generó nuevas incertidumbres y fugas de capitales, pero la puntilla real fué el escándalo del hermano de José Francisco, Mario Ruiz Massieu, el cual costó según la apreciación de algunas personas enteradas, "miles de millones de dólares".

La petición de Zedillo para que el régimen de Salinas devaluara fué denegada una vez más porque había la esperanza de que una nueva fecha mágica, la de la toma de posesión del presidente electo, detendría finalmente la sangría de dólares que estaba acabando con las reservas. Pero un día antes del cambio de poderes se hizo evidente que ello no ocurriría: el mercado bursátil reaccionó con una fuerte caída ante la designación del nuevo gabinete presidencial.

La sangría continuó en los días siguientes, en buena medida, como consecuencia de las amenazas de guerra en Chiapas. Finalmente, tres semanas después de haber tomado posesión de la presidencia de la República, Zedillo decidió que la situación no podía aguantarse más y dió la orden de aceptar lo inevitable.

Pero una cosa es tomar la decisión y otra determinar cómo aplicarla. La noche del 19 de diciembre de 1994 se inició una agitada reunión de los integrantes del Pacto que se prolongó hasta la madrugada del día 20. El Banco de México alegaba a favor de liberar inmediatamente el mercado cambiario; ésto habría generado una fuerte devaluación inmediata del peso pero habría suspendido el deterioro de las reservas. Los representantes empresariales se oponían porque querían limitar el impacto de una devaluación en los frágiles balances de las empresas mexicanas. Finalmente se tomó la decisión simplemente de ampliar la banda de flotación en 15%, quince por ciento, con la esperanza de que los mercados se calmarían.

Pero ocurrió exactamente lo contrario. Si el peso se había estado golpeando constantemente en contra del tope de la vieja banda de flotación, lo cual obligaba al Banco de México a inyectar constantemente dólares al mercado, el dólar pegó inmediatamente en el techo de la nueva banda. La devaluación del 15%, en otras palabras, no había sido suficiente para que el Banco de México preservara sus reservas. En la noche del día 20 de diciembre de 1994 el Banco de México volvió a exigir su retiro del mercado cambiario; esta vez ya no hubo resistencia.

En el régimen de flotación libre que finalmente se estableció el Banco de México no tiene obligación de intervenir en defensa del peso a ningún nivel preestablecido. Esto añade un elemento de incertidumbre a los mercados financieros, porque nadie sabe exactamente cuándo puede caer una divisa. La principal consecuencia negativa de este régimen es que la incertidumbre se traduce en altas tasas de interés y en fuertes diferenciales en las tasas de compra y venta de las divisas extranjeras.

El régimen de flotación libre, sin embargo, coloca al Banco de México en posición mucho más favorable para defender al peso, si así lo decide. En el sistema de banda de flotación, los especuladores saben exactamente cuándo va a intervenir el Banco en el mercado. En la flotación libre la institución decide si lo hará y cuándo lo hará. El Banco de México gana margen de maniobra y la ventaja de la sorpresa ante los especuladores. Y cuando la marca devaluatoria es demasiado fuerte, no gasta valiosas reservas en tratar de oponerse a lo imposible.

Independientemente de las ventajas que ahora pueda tener el sistema de flotación libre, no hay duda de que la devaluación brusca fué una grave derrota para el esquema financiero establecido por el ex secretario de Hacienda Pedro Aspe, y el todavía gobernador del Banco de México, Miguel Mancera Aguayo. Ambos habían sostenido que el elevado déficit de cuenta corriente del país no constituía un síntoma de debilidad de la economía mexicana, sino por el contrario una señal de su capacidad para atraer nuevos capitales de inversión.

Pero el presidente Ernesto Zedillo ha indicado ya que no está completamente de acuerdo con esta idea: "Llegamos a tener un déficit de cuenta corriente que era el doble del que teníamos en el último año de Echeverría. Eso no era sostenible". En lo futuro cabe esperar un sistema en que el gobierno

busque mantener ese déficit de cuenta corriente a un nivel más reducido, para lo cual controlará el consumo y promoverá el ahorro interno.

No se trata simplemente de que Zedillo haya tenido que devaluar porque las reservas del Banco de México llegaban ya a niveles muy bajos, sino que el nuevo presidente está mandando señales, para quien quiera oír las, de que realizará cambios significativos en la estructura económico-financiera que permitió el surgimiento de un déficit de cuenta corriente del 8% del Producto Interno Bruto (PIB).

Veamos ahora lo que dicen dos destacados colaboradores de la revista semanal PROCESO que se publica en la capital del país. Me refiero a los señores Carlos Acosta Córdova y Elías Chávez, en una nota intitulada ANTE EL ESPEJISMO DEL PRIMER MUNDO, SALINAS DEJO, DISFRAZADO Y MAQUILLADO, UN ENORME BOQUETE EN LAS FINANZAS DEL PAIS.

"En medio de la turbulencia financiera, con el descrédito nacional e internacional encima, y a punto de perder el control de la economía, el presidente Ernesto Zedillo se decidió por fin a encarar la crisis posdevaluatoria: reconoció fallas en su estrategia económica, aceptó que su equipo económico se equivocó, pero sobre todo, responsabilizó al gobierno de Carlos Salinas de Gortari de gran parte de la crisis que hoy tiene conmocionado al país y que augura, en palabras del propio mandatario, más sacrificios para la población, menos oportunidades de empleo, peores niveles de bienestar.

"El sueño pues, se acabó. De manera dramática, el país dejó la antecala del Primer Mundo, que tanto festejó el gobierno anterior".

"Al enmendarse la plana, el jueves 29 de diciembre de 1994, el presidente Zedillo lanzó un abierto yo acuso a su antecesor que, dijo, le dejó una economía muy vulnerable. "El tamaño del déficit de la cuenta corriente y la volatilidad de los flujos de capital con que se financió -dijo- hicieron muy vulnerable nuestra economía".

"La inestabilidad de los mercados financieros, la huida de capitales, la desconfianza y el descrédito nacional e internacional hacia su gestión, que se agudizaron los días siguientes al anuncio de la ampliación de la banda de flotación del tipo de cambio y a la posterior salida del Banco de México del mercado de cambios, hicieron que el Presidente adelantara el mensaje que tenía programado para el lunes 2 de enero de 1995".

"La noche del miércoles 28 de diciembre, hubo una reunión urgente, en Los Pinos, del gabinete económico. El acuerdo fué unánime: las cosas no podían esperar más y había que dar la cara a la nación ,

y al mundo. Periodistas nacionales y extranjeros fueron convocados a la residencia oficial la tarde del jueves 29 de diciembre de 1994. El Presidente Zedillo reconoció la gravedad de la crisis anunció un Programa de Emergencia Económica, acusó al gobierno anterior y tuvo que guillotinar políticamente a su amigo del alma Jaime Serra Puche -fueron condiscípulos en la Universidad de Yale que no duró ni un mes como Secretario de Hacienda y Crédito Público".

"Con ello reconoció de manera implícita que se equivocó. Serra falló en la instrumentación de una medida -la ampliación de la banda de flotación del tipo de cambio- que al gobierno le pareció técnicamente correcta. En la nueva realidad no encajaba el efímero secretario de Hacienda, que se convirtió en factor de inestabilidad, desconfianza y descrédito. "Para concertar, integrar y poner en ejecución el Programa de Emergencia Económica con la eficacia y credibilidad que reclaman las circunstancias, he decidido aceptar la renuncia del doctor Jaime Serra Puche, como titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será sustituido por el doctor Guillermo Ortiz Martínez", dijo Zedillo".

"El Presidente, empero, enfocó sus baterías contra el gobierno anterior, que no quiso atender una serie de desequilibrios acumulados, que cometió excesos, postergó soluciones y le heredó una economía sujeta con alfileres".

"La acusación fué directa, aunque jamás dijo nombres: "El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos llegó a ser tan grande durante los últimos años que, dadas las circunstancias internas y externas, era insostenible. Es preciso reconocer que hubo una subestimación del problema, y esta subestimación fué sumamente grave", dijo "

"El propio Presidente detalló la magnitud del déficit, es decir, -del saldo negativo entre las importaciones y las exportaciones de mercancías y servicios, que fué de casi 25,000 millones de dólares en 1992, de 23,000 millones de dólares en 1993 y de casi 28,000 en 1994".

"Este último año, informó, el déficit significó un 8% del producto interno bruto (PIB), mientras que, -comparó con el último año de los tres sexenios anteriores- en 1976 fué de 4% del PIB, en 1982 del 3%, y en 1988 de poco menos del 1%".

"Demasiado grande", dijo, el déficit que le dejó Salinas. Tanto, -que el Banco de México, con reservas que fueron menguando a lo largo del año -como efecto de la fuga de capitales, la demanda explosiva de dólares y la creciente reticencia de capitales externos a venir al país, derivado esto último de factores políticos- ya no pudo financiarlo más y tuvo que salir del mercado cambiario para que el precio del dólar se "ajustara libremente".

"El que hayan venido capitales a México -continuó- y que eso nos -

haya ayudado a pagar por las importaciones de materias primas y de bienes de capital, no es en sí malo; lo malo fué el exceso".

"En efecto, una y otra vez, Pedro Aspe y Carlos Salinas hacían -- cuentas alegres y minimizaban la magnitud del déficit en cuenta corriente. "¿Por qué tenemos déficit?", se preguntó Salinas en una entrevista que le hizo, en noviembre, el Grupo Editorial Expansión, y en la que respondió: "Porque éste proviene de las entradas masivas de capital, y nosotros queremos que siga entrando capital foráneo a México, y mientras se den estas entradas masivas de capital, vamos a seguir teniendo déficit comercial. Pero eso nos está permitiendo, con las entradas de capital, crear una infraestructura productiva mejor, ser más eficientes".

"Pero los flujos de capital externo nunca estuvieron garantizados, se fueron cayendo durante el año, y Salinas no actuó. Así lo dijo Zedillo: "Para compensar las menores entradas de nuevo capital y los retiros de capitales, durante 1994 el Banco de México utilizó montos importantes de las reservas internacionales. Esto se hizo con mayor intensidad cuando, frente a sucesos que han conmocionado al país, los inversionistas decidieron retirar sumas importantes de sus inversiones. Así ocurrió al estallar el conflicto de Chiapas, y ante la inquietud política que prevaleció a fines de febrero y principios de marzo; así ocurrió también ante los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu, y así volvió a ocurrir con los acontecimientos más recientes en el Estado de Chiapas".

"Pero Salinas no hizo caso del "tamaño del desequilibrio acumulado", aún cuando desde el propio gobierno se le recomendaba atenderlo. Casos concretos, el de Guillermo Ortiz Martínez, entonces sub secretario de Hacienda, y el de funcionarios del Banco de México, que sugirieron al Presidente, en agosto y luego en octubre -después del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu- que modificara la política cambiaria para no vaciar las reservas".

"Triunfalista, el 29 de mayo de 1993 Salinas visitó su alma mater, Harvard, donde se reunió con su antiguo maestro, John Kenneth Galbraith, Premio Nobel de Economía. Según uno de sus apologistas Joaquín López Dóriga -CRONICA DEL PODER- Página 262- en esa ocasión el maestro dijo a su discípulo:

"Yo espero que cuando Carlos Salinas acabe de enseñar, de dar clases a los mexicanos, vuelva aquí, a Harvard, a seguir dando clases . . .(Salinas) es uno de mis estudiantes más adelantados. . . me parece que bajo el presidente Salinas México ha encontrado una situación estable, inteligente".

"En esa ocasión, Salinas también visitó el Instituto Tecnológico de Massachussets, alma mater de Pedro Aspe, y el World Affairs Council, donde Lincoln Anderson, economista responsable del fondo de pensiones más grande del mundo, el Fidelity, elogió al entonces secretario de Hacienda de México".

"De esos elogios reniegan ahora Anderson y otros manejadores de - fondos invertidos en México: la devaluación del peso les hizo per - der, según analistas estadounidenses, cerca de 10,000 millones de dólares."

"A un mes de que Salinas y Aspe dejaron el gobierno, Zedillo se - empeña, directa e indirectamente, en demostrar que las capacida - des y habilidades financieras de ambos no correspondían a la ima - gen que se les había fabricado". (*) (Tomado de la revista sema - nal PROCESO número 948 de 2 de enero de 1995. p.6. Nota de Carlos Acosta Córdova y Elías Chávez).

Lo que dijo la revista semanal SIEMPRE. Esta revista, en su núme - ro 2167 correspondiente al 29 de diciembre de 1994 (Año XLI) publicó la siguien - te nota del articulista Antonio Cerda Ardura, intitulada: LA SOBERBIA SALINIS - TA NOQUEO AL PESO:

"Había señales de desestabilización.- Expertos de diferentes secto - res coinciden en que los hechos que a lo largo de 1994 afectaron al país, como la guerra en Chiapas, los asesinatos políticos, los problemas electorales, los escándalos políticos y judiciales, y - los factores económicos externos, estuvieron enviando señales de que era necesario devaluar la moneda, pues iban generalizando des - confianza entre inversionistas foráneos y por ende fuga de capi - tales. Sin embargo, por salvar su imagen de redentor de la econo - mía azteca, Salinas no adoptó las medidas necesarias para recupe - rar esa confianza y, por el contrario, permitió que creciera la - incertidumbre de que México caminaba hacia una terrible crisis. - Esta inquietud fué tal, que al tomar posesión el nuevo Presidente finalmente reventó, traduciéndose en una drástica caída en las - reservas mexicanas de divisas".

"Cifras dadas a conocer por el diario neoyorkino The Wall Street - Journal indican que la pérdida de moneda extranjera en México a - lo largo del año fué drástica: en marzo, un informe del gobierno mexicano sostenía que éstas eran de 26 mil 135 millones de dóla - res. Tras el asesinato del entonces candidato presidencial del - PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta (el 23 de Marzo), el nivel se situó, en junio, en solo 16 mil 687 millones de dólares. Para - octubre, a pesar del asesinato del ex-secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu (el 28 de septiembre), hubo una cierta recuperación y las reservas se cifraron en 17 mil 196 millones de dólares. En noviembre, se dijo que mantenían su mismo nivel y para la toma de posesión de Ernesto Zedillo, el primero de diciem - bre, -según el diario- cayeron a 6 mil millones de dólares. Lo - peor de todo lo anterior es que el gobierno sabía de los proble - mas que enfrentaba el peso y es obvio que, de haber actuado a -- tiempo, se hubiera podido lograr una devaluación moderada".

"Las mentiras de Serra - El colmo fué que el secretario de Estado heredado por el régimen salinista, Jaime Serra Puche, titular de

Hacienda, también mintió. Al reunirse el lunes 12 de diciembre con diputados panistas, Serra anunció "categórico" que no habría devaluación. Cuatro días después, en una entrevista concedida al diario estadounidense The Wall Street Journal, insistió en que México no devaluaría el peso "en un intento por reducir las tasas de interés y hacer aumentar las exportaciones al abaratar los productos mexicanos de exportación". El martes 20 de diciembre, a los mexicanos se nos vino el mundo encima: se anunció la devaluación del peso disfrazada de "ampliación de la banda de fluctuación cambiaria", en 15 por ciento.

En el mismo número citado arriba de la revista SIEMPRE aparece la siguiente nota intitulada "LAS CUENTAS NO PODIAN SALIR BIEN. LO SORPRESIVO DE LO ESPERADO", del cual es responsable el señor Julio Faesler. Oice lo siguiente sobre el tema que nos ocupa:

"Lo que sucedió en la semana pasada con la paridad monetaria no fué inesperado".

"Bastaba seguir en números gruesos las cuentas "macroeconómicas" de México para advertir que la estrategia seguida por la administración salinista descansaba en un temerario albur."

"En efecto, desde que terminó la renegociación de la deuda externa el pivote de la reestructuración y modernización de la economía nacional programada descansó en mantener pujante la inversión desde el exterior".

"En lugar de cimentar la estrategia de desarrollo en el fortalecimiento de la base productiva del país con capacitación y una intensiva promoción de unidades pequeñas y medianas, el proyecto de modernización escogió el de la promoción de inversiones extranjeras para crear y ampliar grandes empresas de dimensión internacional y simultáneamente, emplear esos fondos para financiar el déficit".

"Una estrategia que patinaba sobre un hielo muy delgado.- Con objeto de atraer a los inversionistas extranjeros se emprendió una acción sistemática de impartir racionalidad a las finanzas del gobierno y de adelgazar al sector público. Esta fase se consideró indispensable para ofrecer a los inversionistas una economía ajustada a los cánones aceptados por la comunidad financiera y transnacional".

"Se logró la meta alcanzándose no solo el equilibrio de las finanzas gubernamentales sino hasta un histórico superavit del 1.7% del PI en 1992, que según se anunció, sería empleado íntegramente en gasto social. Las inversiones del exterior se incrementaron y según se nos anunció superaban con mucho los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Nacional".

"Las inversiones fluyeron hacia las grandes empresas internacionales".

les que buscaban explotar el mercado de consumo nacional y surtir con bajos costos el mercado vecino del norte. Las exportaciones fueron concentrándose en los pocos rubros preferidos por ellos. - Aumentaron las importaciones de bienes intermedios necesarios para mantener en actividad una industria fuertemente dependiente de abastecedores extranjeros".

"El 70% de las importaciones está constituido por insumos industriales. La apertura operada con el desmantelamiento repentino de la protección arancelaria y de permisos previos, medidas sin duda necesarias para la modernización y habilitación competitiva del aparato productivo nacional produjo, por su parte, un aumento substancial de las compras de productos de consumo durable incluyendo los coches de lujo".

"Los dos efectos de la bursatilización de las inversiones.- El correspondiente déficit comercial fué acumulándose a medida que se proseguía con la estrategia neoliberal, pero el que el 70% de las inversiones captadas se hubiera dirigido a la bolsa de valores hizo posible que pudieran utilizarse más y más para cubrir el déficit comercial que ya en 1990 representaba casi 20,000 millones de dólares al año y al que se añadía un creciente servicio de la deuda externa que, aunque renegociadas sus condiciones, había reemprendido su paso ascendente superando muy pronto el nivel en que se encontraba en 1988".

"Si la "bursatilización" de las inversiones que toleraba la aberración contable de emplearlas en cubrir la deuda corriente, esta misma "virtud" conllevaba su penitencia: una gran volatilidad que de flaquear la confianza general en la estrategia, se traduciría en una fuga de esos capitales por la misma vía que había entrado".

"El riesgo fué calculado, y los grandes empresarios lo sabían perfectamente bien. Su asentimiento puede explicarse porque al amparo de la estrategia se producía otro factor muy atractivo para los que aplaudían su sagacidad: las desmesuradas ganancias especulativas que concentraban la nueva fuente de riqueza en unos cuantos operadores con acceso a información privilegiada".

"Las clases medias y las débiles ni habían sido convocadas para conocer y aprobar el programa que de fallar las destruiría, ni nada podían hacer desde su aprisionamiento para precaverse contra tal eventualidad. Al país solamente se le informaba que iban en aumento las inversiones extranjeras y que el programa seguía su curso. Los Pactos Económicos firmados por las cúpulas que supuestamente representan a los sectores productivos eran un periódico mensaje tranquilizador. Para los sectores pobres, más duramente afectados, se inventó el Pronasol".

"Las cuentas no podían salir bien.- Toda la estrategia dependía - pues de la confianza internacional que se reforzaría con el Tratado de Libre Comercio firmado con nuestros dos vecinos del norte.

Mientras se elitizaba la economía, ignorando los reclamos sociales y políticos decrecía la capacidad de la sociedad para ofrecer una vida digna a sus mayorías".

"La raquítica capacitación y desarrollo de los recursos humanos no dió opciones de trabajo seguro a una población en crecimiento masivo. La alternativa de la economía informal representa en estos momentos nada menos que el 58% de la ocupación nacional. En efecto, las grandes empresas ofrecen muy pocas plazas de trabajo en relación con las necesidades anuales de casi un millón de empleos y las medianas y pequeñas unidades productivas no reciben sino magros y muy condicionados apoyos altamente burocratizados".

"Todo ello impidió el intensivo uso de nuestros recursos para producir una oferta exportable. Las ventas al exterior no han sido suficientes ni para cubrir el valor de las importaciones, ni para financiar el desarrollo nacional, ni para crear empleos suficientes".

"Las cuentas no salieron bien. No podían. Con un déficit comercial de más de 20,000 millones de dólares al año, más servicios de una deuda externa cada vez más alta, el país quedó quebrado y los observadores así lo observaban".

"Factores sociales y políticos.- Al no darse participación a la población en las decisiones que afectaban su vida personal y familiar, crecían las inconformidades dentro del sector de los desheredados en los que se larvaba la violencia. En 1994 las turbulencias político-sociales mandaron una clara señal a los inversionistas de suspender su interés en México hasta aclarar las interrogantes electorales y resolverse la declaración de guerra zapatista. Lo demás lo hemos vivido esta semana".

"Al interrumpirse el flujo de capitales nuevos que se requerían para pagar gastos corrientes, comenzó a retirarse el capital ya invertido en los papeles públicos y privados mexicanos. Se inicia el vaciado de las reservas que habían sido de 24,000 millones de dólares, a mediados del año, pero que después de las elecciones habían bajado a 16,000 millones de dólares". (Revista SIEMPRE de 29 de diciembre de 1994, número 2167, año XLI, páginas 14 y 15 Artículo de Julio Faesler).

Por otra parte, es pertinente hacer una somera semblanza de la patológica personalidad moral de Carlos Salinas de Gortari. Nació éste en la ciudad de México, Distrito Federal, el 3 de abril de 1948 en el seno de una familia de la clase media alta formada por el Lic. Raúl Salinas Lozano que fue Secretario de Industria y Comercio en el gabinete del presidente Adolfo López Mateos y por Margarita de Gortari Carvajal, también economista. Tuvo tres hermanos, Raúl, el mayor, Enrique y Sergio. Como el más chico de los hermanos,

que era, Carlos se comportaba como un auténtico niño "popis". Su padre le inculcó desde temprana edad la afición a la equitación; tanto a él como a su hermano Raúl, les decían en el barrio de la colonia Narvarte donde vivía la familia, "Los charritos", por el atuendo de charro que ambos portaban muy a menudo. Ello no obstante, el físico de Carlos Salinas de Gortari era desmedrado cuando joven, razón por la cual era objeto de burlas y bromas de mal gusto entre los muchachos de su misma edad, tanto más cuanto siempre fué de baja estatura, circunstancia que al mismo tiempo le hizo propender hacia el complejo napoleónico. Y fué precisamente la circunstancia de ser enteco y escuálido durante su juventud lo que lo inclinó hacia los deportes, pues trataba de compensar su pequeña estatura con la condición atlética de un cuerpo ágil y robusto. De ahí que sucesivamente haya sido charro, tenista, corredor, etc. Su biografía señala: -- "desde temprana edad, Salinas de Gortari practicaba diversas actividades deportivas que le permitieron una salud y una fortaleza inmejorables. Muy joven perteneció a la Asociación Nacional de Charros. Su afición por los caballos y su excelente condición física le hicieron posible conquistar la medalla de plata en equitación durante los Juegos Panamericanos celebrados en Cali, Colombia, en 1971 como parte del equipo ecuestre mexicano, al que perteneció cuatro años".

Como a los diez años de edad, Carlos Salinas de Gortari se vió envuelto en un escándalo, pues él y su hermano Raúl, asesinaron a sangre fría a su sirvienta con una escopeta. A este hecho se refiere el articulista Luis -- Javier Garrido del diario capitalino "La Jornada" en un artículo intitulado EL VACIO DE AUTORIDAD, publicado el viernes 6 de enero de 1995, del cual está tomado el siguiente párrafo:

"El problema de México en ese sentido no es sin embargo solamente el de un individuo que delinquirió impunemente en el poder, sino el de un sistema de gobierno que le permitió hacerlo (y que ahora parece garantizarle esa impunidad). Desde 1987 cuando se conocieron los antecedentes de Salinas y se supo que él y su hermano -- Raúl habían asesinado a sangre fría a su sirvienta, no había duda que se pretendía llevar a la silla presidencial a un sicópata, y ésto lo confirmó él mismo cuando estuvo en el poder, de tal manera que las investigaciones de la Procuraduría General de la República deberían esclarecer no solo las decisiones políticas que dañaron el patrimonio y la soberanía de la Nación, sino los presuntos actos individuales que le permitieron enriquecerse de manera descomunal, como ningún otro gobernante en la historia mexicana y desde luego, el manejo patrimonial de las finanzas públicas que llevó a la catástrofe actual".

Naturalmente la cosa no pasó a mayores, dadas las influencias políticas del padre de los hermanos Salinas de Gortari, el Lic. Raúl Salinas Lozano; pero en vísperas de ser postulado candidato a la Presidencia de la República alguien publicó un libro sobre este crimen de los hermanos Salinas de Gortari, en cuya carátula aparecía un rostro ensangrentado, libro que tan pronto como apareció, desapareció del mercado, probablemente porque alguna mano interesada recogió completa la edición del libro.

Durante su sexenio siempre demostró ser de un natural rencoroso y vengativo. A Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano nunca le perdonó haber ganado legítimamente la Presidencia de la República en los comicios presidenciales de 1988 triunfo electoral de Cárdenas que gracias a la complicidad del presidente de la República de aquél entonces, Miguel de la Madrid Hurtado y a la de su secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, se hizo nugatorio con el argumento de que se había caído el sistema de cómputo. Llegado a la presidencia de la República y a lo largo de los seis años de su gobierno no dejó de hostilizar en una y mil maneras al Ing. Cárdenas Solórzano. Lo mismo hizo contra el líder de los petroleros Joaquín Hernández Galicia "La Quina", a quien, por el delito de haber hecho labor política partidista a favor de la candidatura presidencial del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en 1988, metió a la cárcel tan pronto como llegó a la presidencia Carlos Salinas de Gortari, habiendo gestionado tras bambalinas, que se le impusiera una pena de cuarenta años de prisión. Nunca se le comprobaron plenamente a "La Quina" los delitos por los que fué acusado, muy a pesar de que Joaquín Hernández Galicia tenía bien ganada fama de líder corrupto. Los otros golpes espectaculares que dió acabando de tomar posesión de la presidencia de la República fueron asimismo golpes publicitarios que le atraieron la admiración de muchos ciudadanos despistados. Me refiero al hecho de haber acabado con el cacicazgo de Carlos Jonguitud Barrios en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza, SNTE, en cuyo puesto puso a la señora Elba Esther Gordillo. También me refiero al hecho de haber hecho que metieran a la cárcel al banquero Eduardo Legorreta, y finalmente al hecho de haber reconocido el triunfo del candidato panista a gobernador del Estado de Baja California, Ernesto Ruffo Appel. Todos estos fueron golpes publicitarios de Salinas de Gortari.

Pues otro de los aspectos sintomáticos de la personalidad enferma de Carlos Salinas de Gortari fué su propensión a abusar de la propaganda y -

la publicidad para todas las más importantes finalidades que se propuso llevar a cabo durante su fatídico sexenio. Agobió al país con su propaganda del Pro - nasol, hasta en la sopa se encontraba uno a diario con las historietas estúpi - das que trataban de convencer al auditorio de los medios electrónicos de comuni - cación de las supuestas bondades de su programa de solidaridad social a pesar - de que en la conciencia del mexicano medio estaba la convicción de que se trata - ba tan solo de un recurso de propaganda mendaz. Y así, cada vez que se proponía Salinas de Gortari algún objetivo, atosigaba al país con cataratas de propagan - da televisiva como cuando estaba a punto de firmarse el Tratado de Libre Comer - cio con Estados Unidos y con Canadá. Una de las últimas campañas propagandís - ticas con las que fatigó al país fué la que remataba con la frase "Hechos que - generan progreso". Esa propaganda pertinaz, reiterativa, machacona, es lo que pone en tela de duda la salud mental de Carlos Salinas de Gortari que, cual -- Joseph Goebels, redivivo, nos hace recordar al ministro de propaganda de Adolfo Hitler.

La malévola influencia del hermano mayor de Carlos Salinas de Gor - tari, Raúl, parece haber sido decisiva para la formación moral del primero. Se trata de un tipo malvado y pernicioso, que ha entrado en toda clase de negocios limpios y sucios, pero millonarios. Raúl Salinas de Gortari ha sido acusado - públicamente de tráfico de influencias, de hacer negocios ilícitos, de complici - dades, beneficiario de la privatización bancaria, de narcotraficante, de amigo íntimo de Manuel Muñoz Rocha, presunto autor intelectual del asesinato de Fran - cisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI. (Revista PROCESO número 942 de 21 de diciembre de 1994, páginas 6, 7 y 8. Artículos intitulados "Raúl Sali - nas, el hermano incómodo" y "Raúl Salinas y Manuel Muñoz Rocha: una vieja y -- fructífera amistad").

"En octubre de 1991, el nombre de Raúl Salinas de Gortari saltó en otro asunto delicado. Tras la detención de Juan Nepomuceno Guerra iniciador del llamado Cartel de Matamoros, una nota del periódico El Norte - fechada en Reynosa y firmada por Juan José Coello - consignó que "la supuesta protección policíaca para don Juan, como - le llaman en la región, llegó a su más alto nivel cuando supuesta - mente se asoció en la construcción de un parque industrial en -- Vallehermoso con el hermano del presidente, Raúl Salinas de Gor - tari". ("RAUL SALINAS Y MUÑOZ ROCHA: UNA VIEJA Y FRUCTIFERA - AMISTAD", de la revista PROCESO número 942 de 21 de diciembre de 1994, página 12").

El periodista Carlos Ramírez le dedicó su columna en el periódico EL FINANCIERO del 25 de enero de 1994, al "hermano Raúl", en la que habla de su presuntamente forzado exilio en La Jolla y remata con la historia siguiente:

"Raúl Salinas dejó cosas pendientes en México, como el caso de la empresa Adimex que se instaló en un edificio de Insurgentes sur y Río Churubusco para manejar asuntos de Solidaridad. Cuando Raúl Salinas dejó el Pronasol y su oficina en ese edificio, Adimex continuó trabajando bajo las órdenes de un señor Salas, que un día decidió cerrar la empresa. Si los trabajadores y empleados recibían su salario por la vía oficial y privada, de pronto se quedaron sin nada y más de 100 personas padecían la arbitrariedad laboral con derivaciones políticas, hasta que la absorbió Sedesol".

Otro aspecto de la también patológica personalidad moral del hermano del ex-presidente, Ing. Raúl Salinas de Gortari es su vena literaria: cuentista y poeta. En tres ocasiones ha incursionado Raúl en el mundo literario. En 1980, Muerte Calculada, once relatos cortos editados por la editorial Penélope. En 1989 editorial Diana publicó El Amante. Dos Ventanas a la Vida (6,000 ejemplares en la primera edición), un libro de cuentos agrupados en dos temas. La primera parte reúne cuentos que narran episodios de la vida del campo mexicano. La segunda parte consta de cuentos eróticos. El libro, dice la contraportada, "es una caja de resonancia para dos gritos de rebeldía de seres oprimidos: los hombres de huaraches toscos y sombreros de palma manchada que desde el campo toman conciencia de sus necesidades más elementales y de las mujeres condenadas por los dioses de la sensualidad, féminas de suaves dedos que con ternura llevan homenajes a las plantas de los pies de los amantes".

El Secreto, Un Día, es un libro de poemas dedicado a Gladys, quien fué su segunda esposa. 70 poemas cortos titulados con números, en su mayoría de amor, que fueron editados en 1990, 1500 ejemplares por Ediciones El Tucán de Virginia. Veamos uno de esos poemas:

17

Necesito escribirlo
para que todos lo oigan:
que el mundo es una mierda,
la rabia dá pena,
la alegría es tristeza,
la fé es derrota.
Que todo cambie
para que yo no muera.

57

En nuestra cristiana sociedad
la moral se dá en por ciento:
es inmoral el que a uno roba entre cientos;
todos condenan, nadie dice lo sientto,
Vaya cambio si ostentas algunos cientos:
pase usted, qué gusto, tome asiento.
Si a muchos robas al cien por ciento
pudiera haber algún moral resentimiento.

Respecto a la vida pública de Carlos Salinas de Gortari, como presidente de la República, hay que decir lo siguiente, que es público y notorio:

1. Llegó a la presidencia de la República por medio de un proceso mañoso, amañado y fraudulento y gracias a la "caída del sistema electrónico de cómputo" (artimaña de la que se hizo responsable el entonces Secretario de Gobernación Manuel Bartlet Díaz, del gabinete del presidente Miguel de la Madrid Hurtado) logró ser declarado por la Cámara de Diputados de aquél entonces, erigida en Colegio Electoral, presidente de la República. Esta decisión del Colegio Electoral provocó los más airados y escandalosos comentarios de la oposición, cuyos diputados pidieron que se revisaran todas y cada una de las boletas electorales que habían servido de base para darle el triunfo a Carlos Salinas de Gortari, a cuya pretensión no accedió el Colegio Electoral. Posteriormente se quemaron parte de dichas boletas que, resguardadas por el Ejército Nacional yacían guardadas en los sótanos del Palacio Legislativo de San Lázaro, a virtud de un incendio sospechoso que sufrió el Palacio Legislativo; posteriormente, la Cámara de Diputados mandó incinerar el resto de las boletas electorales que no se habían quemado en el incendio. Desde entonces la presidencia de Carlos Salinas de Gortari ha sido calificada de usurpación, puesto que evidentemente no ganó en buena lid la presidencia de la República sino mediante subterfugios de muy deleznable calidad moral.

2. Desnacionalización del petróleo. Al principio del sexenio salinista, los preceptos legales substantivos en materia petrolera eran los siguientes:

- a) El artículo 25 constitucional, en cuanto establecía que "el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las tareas -

estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan".

- b) El artículo 27 constitucional, párrafo tercero, en cuanto establece que corresponde a la Nación el dominio directo de "el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos". Además el párrafo sexto dice: "Tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos. . . no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán las que en su caso se hayan otorgado".
- c) El artículo 28 constitucional, párrafo cuarto, que dispone: "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este concepto: . . . petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica. . ."
- d) El artículo 73 constitucional establece: "El Congreso tiene facultad . . . Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos".

Además de las disposiciones constitucionales citadas, que son las normas supremas en materia de legislación petrolera mexicana, conviene recordar que, con el rango de normas legales federales de nivel ordinario, PEMEX ha estado regulado por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 1958) y por la Ley Orgánica de PEMEX, cuyo texto (vigente hasta 1992) se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1971.

En los primeros cuatro artículos de la referida ley reglamentaria se reiteró claramente, en cumplimiento de los preceptos constitucionales acabados de citar que:

- a) Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentran en territorio nacional.
- b) Solo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera.
- c) La industria petrolera abarca la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial y la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las

ventas de primera mano de aquéllos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas o industriales básicas.

- d) La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades acabadas de mencionar a través de Petróleos Mexicanos, institución pública descentralizada, cuya estructura y funciones serían determinadas por las normas legales correspondientes.

Por su parte, la mencionada Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos definía a éste como un organismo público descentralizado del gobierno federal, de carácter técnico, industrial y comercial cuyo objeto era la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano del gas artificial; la elaboración, almacenamiento, transporte, distribución y venta de primera mano de aquéllos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas. Así, se incluyen todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituyen las industrias petrolera y petroquímica básica, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos, así como todas aquéllas otras actividades que directa o indirectamente se relacionen con las mismas industrias, o sirvan para el mejor logro de los objetivos del organismo.

Las normas jurídicas mencionadas ponen de relieve que el propósito legislativo era concentrar en un organismo público descentralizado todas las actividades de las industrias petrolera y petroquímica primaria, y excluía de esas actividades a las personas o empresas particulares fueran nacionales o extranjeras. La normación jurídica respectiva fué tan severa y precisa que llegó a prohibirse la celebración de contratos mediante los cuales las transnacionales habrían de recibir, a cambio de sus servicios, el pago de una porción de los productos obtenidos. Los presidentes Ruiz Cortínez y López Mateos expedieron reglamentos en los que se vedaba la celebración de ese tipo de contratos, con los cuales el presidente Miguel Alemán había intentado abrir de nuevo las puertas a las transnacionales del petróleo. A partir del liberalismo del régimen de Miguel de la Madrid, -sobre todo a partir del liberalismo social del régimen de Carlos Salinas de Gortari- se dá la vuelta en redondo, describiendo un

giro de 180 grados, se abandonan los afanes nacionalistas y mexicanos y se abre de nuevo el campo a la inversión y a la participación de las grandes empresas transnacionales. El pretexto para seguir esta política es que solamente las empresas transnacionales cuentan con los recursos financieros, con los medios tecnológicos y con el control de los mercados y los precios en el exterior necesarios para modernizar la industria petrolera mexicana, incorporada al sistema internacional de explotación globalizadora predominante en el mundo occidental.

Todas estas consideraciones comprueban que la política petrolera salinista está claramente orientada a privatizar gran parte de la industria petrolera, a abrir las puertas de esta actividad a la inversión y a la intervención extranjera y a mutilar parte importante de ella. En ese orden de ideas, se considera que la industria petrolera "no es estratégica" y se dá cabida a intereses extranjeros para destrozarse a PEMEX, fragmentándolo de manera irracional, con lo cual muchas porciones de la parastatal se ponen en las fauces del imperialismo extranjero.

También es necesario hacer hincapié en que la industria petroquímica básica o primaria ha quedado reducida -según la última clasificación aprobada por la Secretaría de Industria, Minas y Petróleo- a solamente ocho productos y la secundaria a veintitrés. Además, se ha creado una nueva categoría, que puede realizarse libremente -sin requerir concesión ni siquiera permiso estatal- en la cual se incluyen todos los productos petroquímicos, que son miles y que no pertenecen a las dos primeras categorías. Esta petroquímica, desregularizada a terciaria, es otro campo que se ha brindado con generosidad desmedida a toda inversión privada nacional o extranjera.

Paralelamente a la desnacionalización de la industria petrolera el liberalismo social también descubrió un nuevo truco para llevar a cabo otra desnacionalización, ahora de la industria eléctrica: estableció el novedoso y peregrino criterio de que cuando la Constitución se refería a la nacionalización de la producción y comercialización de la energía eléctrica, solamente aludía al "servicio público" de energía eléctrica, y que el carácter de "público" excluía muchas formas de producción, las cuales no tenían la finalidad de satisfacer un servicio público. De esa manera, en las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con un claro hedor neoliberal, se introdujo una división entre la industria eléctrica para el servicio público y la energía

eléctrica para otros usos, en el entendido que esta novísima área queda legalmente "aunque no constitucionalmente" autorizada para la actividad y la inversión privadas, nacionales o extranjeras.

Aunque el artículo 28 de la Ley Suprema sigue disponiendo que no constituirán monopolios las funciones que ejerza el Estado de manera exclusiva, en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto -el cual alude expresamente a "la electricidad"- la electricidad, según la concepción salinista incorporada en la ley reglamentaria, no es por sí misma una actividad estratégica que el Estado deba ejercer en forma exclusiva.

La nueva ley orgánica de PEMEX (Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios), publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de julio de 1992, es la expresión más acabada del propósito de desmantelar y privatizar PEMEX, a fin de poner los pedazos en que ha sido convertido en piezas aptas para la deglución imperial, abandonando toda preocupación nacionalista y mexicanista y con flagrante violación de los preceptos que aún mantiene vigentes el texto constitucional.

Esa novísima ley orgánica introduce una variación esencial en la naturaleza de las funciones de PEMEX. De acuerdo con la ley orgánica anterior, PEMEX era un organismo público descentralizado de carácter técnico, industrial y comercial, con todas las funciones que le señala el artículo 2º. de esta ley orgánica; ahora en cambio es solamente un organismo descentralizado que tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal. De ese modo, después de haber sido el único órgano de producción, transformación y distribución de la industria petrolera, PEMEX se ha convertido en un simple organismo burocrático de todas las funciones que comprende la industria petrolera estatal.

Si se mira superficialmente esta nueva ley orgánica, parecerá una simple reorganización burocrática, conforme a la cual PEMEX deja de ser una entidad de producción y distribución de la industria petrolera, y se convierte en un órgano al que se encomiendan funciones gubernativas de conducción central y dirección estratégica. Pero lo más grave de esa transformación de PEMEX resulta de determinar a quiénes se encomendarán las tareas de producción, transformación, transporte, almacenamiento y todas las demás que integran la industria petrolera y la petroquímica primaria, que corresponden en forma exclusiva a la

eléctrica para otros usos, en el entendido que esta novísima área queda legalmente "aunque no constitucionalmente" autorizada para la actividad y la inversión privadas, nacionales o extranjeras.

Aunque el artículo 28 de la Ley Suprema sigue disponiendo que no constituirán monopolios las funciones que ejerza el Estado de manera exclusiva, en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto -el cual alude expresamente a "la electricidad"- la electricidad, según la concepción salinista incorporada en la ley reglamentaria, no es por sí misma una actividad estratégica que el Estado deba ejercer en forma exclusiva.

La nueva ley orgánica de PEMEX (Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios), publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de julio de 1992, es la expresión más acabada del propósito de desmantelar y privatizar PEMEX, a fin de poner los pedazos en que ha sido convertido en piezas aptas para la deglución imperial, abandonando toda preocupación nacionalista y mexicanista y con flagrante violación de los preceptos que aún mantiene vigentes el texto constitucional.

Esa novísima ley orgánica introduce una variación esencial en la naturaleza de las funciones de PEMEX. De acuerdo con la ley orgánica anterior, PEMEX era un organismo público descentralizado de carácter técnico, industrial y comercial, con todas las funciones que le señala el artículo 2º. de esta ley orgánica; ahora en cambio es solamente un organismo descentralizado que tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal. De ese modo, después de haber sido el único órgano de producción, transformación y distribución de la industria petrolera, PEMEX se ha convertido en un simple organismo burocrático de todas las funciones que comprende la industria petrolera estatal.

Si se mira superficialmente esta nueva ley orgánica, parecerá una simple reorganización burocrática, conforme a la cual PEMEX deja de ser una entidad de producción y distribución de la industria petrolera, y se convierte en un órgano al que se encomiendan funciones gubernativas de conducción central y dirección estratégica. Pero lo más grave de esa transformación de PEMEX resulta de determinar a quiénes se encomendarán las tareas de producción, transformación, transporte, almacenamiento y todas las demás que integran la industria petrolera y la petroquímica primaria, que corresponden en forma exclusiva a la

Nación y que se le han quitado a PEMEX.

Y es que en sus artículos 3º y 4º la nueva ley orgánica crea cuatro nuevos organismos descentralizados (a los cuales les suprime la naturaleza de públicos) y les asigna el carácter de técnicos (que antes tenía PEMEX), además de industrial y comercial para que puedan cumplir sus objetivos.

Esos cuatro organismos descentralizados son los siguientes:

- a) PEMEX, Exploración y Producción.
- b) PEMEX, Refinación.
- c) PEMEX, Gas y Petroquímica.
- d) PEMEX, Petroquímica.

Con el propósito de abrir nuevos campos a la inversión y actividad de particulares nacionales y extranjeros, la actual ley orgánica introduce dos conceptos que van contra la ascendrada concepción nacionalista de las normas constitucionales.

El primer artículo de la nueva ley orgánica establece que el Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en áreas estratégicas, divididas en dos ramas: la rama de las áreas estratégicas en la cual el Estado puede realizar solamente actividades que le correspondan; y la rama de las áreas no estratégicas en la cual el Estado debe hacer mutis.

El artículo 2º habla de "todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal". Cabe suponer en que los "redactores y aprobadores" de la ley conciben un "sector no estatal" de la industria petrolera de México. Estos dos criterios de escisión constituyen otra violación más a los principios establecidos por nuestra Carta Magna.

En el orden estrictamente administrativo, Carlos Salinas de Gortari cometió varios excesos de poder, que bien podríamos calificar como abusos de poder. Ellos fueron la creación del Programa Nacional de Solidaridad, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y finalmente la creación de la Coordinadora General de Seguridad Pública; todos ellos creados al margen de la Constitución.

El pie necesario para la creación de estos anticonstitucionales organismos fueron las facultades dadas al Congreso de la Unión para expedir normas relativas a la organización, distribución y funcionamiento de entidades de la Administración Pública Federal, así como para la creación y asignación de -

remuneraciones relativas a dichos cargos públicos. Se trata de una legislación ordinaria claramente contraria a las normas constitucionales. Me estoy refiriendo a los artículos 45 de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 14 y 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales también vigente, por cuanto facultan al Ejecutivo Federal para crear organismos descentralizados "cualquiera que sea la estructura legal que adopten". Con ello se extralimitan las facultades presidenciales más allá de las fronteras señaladas por la Constitución, como dice atinadamente el Lic. Emilio Krieger. (Emilio Krieger. EN DEFENSA DE LA CONSTITUCION. Violaciones presidenciales a la Carta Magna Editorial Grijalbo. México 1994, p. 73).

Nuestra Constitución, todos lo sabemos, establece un sistema estricto de facultades expresas y limitadas; los órganos del Estado solamente pueden hacer aquello para lo cual los faculta la ley. El maestro Felipe Tena Ramírez expresa lo anterior, con las siguientes palabras: "Facultades expresamente conferidas a los Poderes Federales y facultades limitadas de los mismos Poderes son expresiones equivalentes. En efecto, los Poderes federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotados; cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo; por lo tanto el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración". (F. Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, p. 115).

Ahora bien, como acabo de afirmar esas normas legales (el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales) son contrarias a la Constitución General de la República ya que el artículo 73 fracción XI claramente establece que el Congreso de la Unión es el único facultado para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y para señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Sin embargo, para Salinas de Gortari (Carlos), fué timbre de orgullo la creación de PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), el hijo consentido de su presidencialismo desorbitado, fementido escudo para defenderse de sus críticos. El objetivo declarado de este programa fué auxiliar, socorrer a las clases sociales más desprotegidas proporcionándoles obras de infraestructura como pavimentación de calles, tendido de la red de la luz eléctrica para quienes no disfrutaran de este beneficio de la civilización; alcantarillado --

para los municipios más menesterosos, dignificación de los edificios escolares, etc. Además de estos visos de beneficio social, el PRONASOL fué el medio para lograr más votos a favor del Partido Político del Gobierno, el PRI ante las amenazas de que la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano pusiera en riesgo la posibilidad de poder designar a su sucesor en la Presidencia de la República. Además, y de pasadita, el PRONASOL sirvió para que el hermano del presidente, - Ing. Raúl Salinas de Gortari, pudiera hartarse de ganar dinero a la sombra de - las obras del dichoso programa. Finalmente el PRONASOL sirvió para que Carlos Salinas de Gortari desatara la más ramplona propaganda por radio y televisión - la cual refería cansinas y aburridas historietas de la gente de los más bajos - estratos que se acogía milagrosamente a los beneficios del PRONASOL. Estos -- spots o como se llamen se repetían a mañana, tarde y noche, con una constancia propia de la propaganda nazi de Joseph Goebels.

La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fué el deliberado propósito de Salinas de congraciarse con el gobierno de los Estados Unidos a fin de hacerle creer que en México se respetan escrupulosamente los - Derechos Humanos de la población mexicana. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos nació con el mismo pecado de origen del PRONASOL: su inconstitucionalidad.

Como buen economista, el presidente Carlos Salinas de Gortari no - se le ocurrió pugnar por una política legislativa que hiciera más generoso y - accesible nuestro glorioso juicio de amparo, que ha comprobado por más de cien años su prestigio y eficacia entre el común de la gente. Nada de eso, como -- Salinas de Gortari se doctoró en Harvard, Estados Unidos, pensó "a lo gringo" - en establecer en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Pues lo que pretendía no era en realidad atajar los abusos seculares que se han cometido en México, desde siempre, contra esta clase de derechos, sino quedar bien con el - gobierno de los Estados Unidos.

La creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación - es otra de las aberrantes medidas anticonstitucionales que tomó Salinas de Gortari - dizque para atajar la ola de criminalidad que asueña a la República precisamente como resultado de la política neoliberal monetarista seguida desde el - gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. Toda esa gente que se ha quedado sin trabajo o medio-empleada como resultado de la política neoliberal de Miguel de

la Madrid Hurtado y de Carlos Salinas de Gortari, ha ido a engrosar las filas - de la delincuencia, unos, o el bracerismo hacia los Estados Unidos, otros, o el comercio informal no pocos. En el transcurso del gobierno del segundo de los - citados gobernantes se registraron los más escandalosos casos de secuestros de millonarios como el del señor Harp Helú.

Diversos juristas, politólogos, hombres públicos, periodistas y - militantes partidistas han criticado acerbamente la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación y la selección de su primer titular Lic. Arsenio Farel Cubillas, por la clara inconstitucionalidad en que se sustentan y por el acre olor a represión fascista que emiten. Las razones son las siguientes:

"La Administración Pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las secretarías y departamentos administrativos - y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación" Primer párrafo del artículo 90 constitucional.

Por sus características, la nueva Coordinación es un órgano de - la administración centralizada que entraña la violación de este primer párrafo del artículo 90 constitucional, cuando menos por las tres razones siguientes:

- a) No fué creada por ley del Congreso de la Unión, sino por la voluntad autocrática del presidente de la República.
- b) La distribución de funciones tampoco está ordenada por una ley en sentido material y formal, sino por una orden presidencial.
- c) Ni el precepto constitucional citado (Art. 90), ni ningún otro de la Carta Magna contempla la existencia de superorganismos, - supersecretarías o supercoordinadoras de las funciones administrativas, puesto que éstas deben estar encomendadas a secretarías o departamentos administrativos o, en el peor de los casos a entidades paraestatales.

Segunda objeción.- Con apoyo en el artículo 90 constitucional, el Congreso de la Unión expidió desde diciembre de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sustituyó a la antigua Ley de Secretarías y - Departamentos de Estado. En esa ley, el Congreso estableció cuáles serían las dependencias de la administración pública centralizada y distribuyó entre ellas las distintas funciones de la administración pública federal.

El acuerdo presidencial que crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación olvida ese ordenamiento y la distribución de las funciones - que establece. La simple lectura de las fracciones II, III y IV del artículo - segundo del acuerdo presidencial de referencia revela que todas las procuradurías de justicia de la Nación, incluidas la federal y las 32 locales, además de la Secretaría de la Defensa y la de Marina, así como el Departamento del Distrito Federal, y hasta el Gabinete de Seguridad Nacional, quedan sometidas a la - acción superior de coordinación de la nueva entidad.

Tercera objeción.- El acuerdo presidencial de 26 de abril de 1994, entraña por otra parte, un serio atentado al federalismo mexicano, ya que somete a las procuradurías de justicia de las entidades federativas a la "Coordinación" federal.

Cuarta objeción.- Según el proemio con que se inicia el acuerdo - presidencial en comento, éste entraña "el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Pero da la casualidad que dicha fracción I del artículo 89 -- constitucional no le confiere al presidente de la República, no una sino tres - facultades, a saber: la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la - Unión; la de ejecutarlas y finalmente la facultad de proveer, en la esfera administrativa a su exacta observancia (facultad reglamentaria); más ninguna le confiere la facultad de crear organismos de la administración pública, ni la centralizada ni la paraestatal, como la "Coordinación de Seguridad Pública de la - Nación" que estoy comentando.

Quinta objeción.- Por lo demás el presidente tiene facultades, en los términos de la fracción II del citado artículo 89 constitucional, para designar y remover a los servidores públicos federales "cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes"; sin embargo, la facultad de nombramiento no entraña la potestad de crear puestos -- públicos, ya que de conformidad con la fracción XI del artículo 73 constitucional esa facultad de crear puestos públicos corresponde al Congreso de la Unión ("crear y suprimir empleos públicos de la Federación, y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones").

Ni siquiera el artículo 8º de la ley orgánica citada (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), puede servir de fundamento al acuerdo de

marras, a pesar de que también se le cita en él, porque las unidades de apoyo - técnico y de coordinación que "el propio Ejecutivo determine" deberán estar "de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República". Así, dá la casualidad de que la aprobación del presupuesto y la de la cuenta pública - son también funciones legislativas, más no potestades presidenciales. Una vez más se viola el principio constitucional de separación de poderes.

Sexta objeción.- Desde hace mucho tiempo la Constitución acogió - el régimen del refrendo ministerial para dar certidumbre, validez y obligatoriedad a las decisiones presidenciales. El artículo 92 constitucional dispone textualmente lo siguiente:

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin ese requisito no serán obedecidos".

Para colmo de la antijuridicidad del acuerdo presidencial que se comenta, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reitera que "los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente - de la República deberán, para su validez y observancia constitucional, ir firmados por el secretario de Estado o el jefe del departamento administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más secretarías o departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los - mismos".

El decreto presidencial de 26 de abril de 1994, que dió vida a la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, carece del debido refrendo ministerial a que se refiere el artículo 92 constitucional, por lo que ni el Secretario de Gobernación, ni el Secretario de la Defensa Nacional, ni el de Marina, ni el jefe del Departamento del Distrito Federal, ni el Procurador General de la República ni los 32 procuradores estatales de justicia (incluido el del Distrito Federal), ni ciudadano alguno están obligados a acatar el - acuerdo de 26 de abril de 1994, precisamente por falta de refrendo ministerial.

La misma ilegitimidad de que adolece la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), de la Comisión Nacional de Derechos Humanos , y de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, puede decirse de la -- creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), super -- puesto al Instituto Nacional de Antropología e Historia y al Instituto Nacional

de Bellas Artes y Literatura dependientes de la Secretaría de Educación Pública.

Asimismo se le reprocha al Lic. Carlos Salinas de Gortari esa su --
tendencia a la privatización de la educación pública superior, con el objeto no-
declarado de que deje de ser gratuita; correlativamente se le reprocha su tenden-
cia a privilegiar las universidades privadas caras como el Tecnológico de Mon-
terrey, el ITAM, la Ibero, la Anahuac, la Universidad de las Américas, o bien-
la preferencia hacia universidades extranjeras norteamericanas o europeas como-
Harvard, MIT, Stanford, Yale, etc.

"Convertir a las universidades públicas que hoy viven precariamente gracias a los magros subsidios oficiales, que se cubren con los --
recursos que sobran después de los gastos de las campañas electora-
les del partido del Estado o de cubrir los elevados emolumentos --
y crecidos gastos de representación de los altos funcionarios pú-
blicos o los estipendios de los "lobbystas", en centros de enseñan-
za privatizados que dejen de ser una carga para el Estado adelgazā
do y mutilado, centros que cubran sus costos con las cuotas de sus
alumnos, con el cobro de servicios que les presten a las indus-
trias particulares, con las donaciones generosas de las fundacio-
nes "culturales" del norte imperial o con el producto de sorteos -
y rifas cuyos boletos coloquen los bancos" (6).

"A través de las posturas antipopulistas y extranjerizantes, el --
gobierno salinista está abriendo un capítulo más de privatización-
de una parte esencial de nuestra vida científica, institucional e-
ideológica: la privatización de las universidades y centros de edu-
cación investigación públicos. A cuyo nefasto influjo habrá que --
agregar, para completar la obra en el mundo de la cultura del ---
país, la poderosa influencia de los canales de televisión, conce-
sionados por la Administración Pública a gente del nivel intelec-
tual y moral de los Azcárragas y su pléyade de Zbludovsky, Raúl-
Velazco, Pacos Stanley, Octavio Paz, Chabelos y demás sujetos de-
esa ralea". (7)

Por todas estas razones y por otras muchas más que sería prolijo --
enumerar, muchísimos sectores de la opinión pública nacional; políticos, polító-
logos, catedráticos universitarios, maestros, periodistas, autores de libros, --
y demás gente pensante, todos ellos piensan que existen bases jurídicas y mora-
les para enjuiciar a la administración del expresidente Carlos Salinas de Gorta-
ri. Dos de nuestros más connotados maestros de Derecho de esta Facultad se pro-
nuncian en tal sentido, de acuerdo con las siguientes apreciaciones que corres-
ponden a los doctores Ignacio Burgoa Orihuela y Raúl Carranca y Rivas, ---

(6) Emilio Krieger. EN DEFENSA DE LA CONSTITUCION. Editorial Grijalbo. México. 1994. p. 229.

(7) Emilio Krieger, Obra citada. p. 229.

maestros eméritos de esta Facultad de Derecho. He aquí sus palabras:

"Seguros de que podrían ser procedentes -el maestro Burgoa y el -- maestro Carrancá y Rivas- tanto el juicio político como la denun-- cial penal en contra del expresidente Salinas y algunos de quienes fueron sus colaboradores -hasta ahora han sido mencionados prepon-- derantemente Pedro Aspe y Jaime Serra- Burgoa y Carrancá conside-- raron que sería sano y recomendable iniciar profundas investigacio-- nes en torno a presumibles faltas y delitos".

"Burgoa -quien ante el Ministerio Público formalmente acusó de pe-- culado al expresidente José López Portillo poco después de que --- éste concluyó su gobierno- fué contundente al señalar que el Poder Legislativo está obligado a investigar minuciosamente a Salinas y a sus principales colaboradores".

"Fué aún más al fondo el fundador del Instituto Mexicano del Ampa-- ro: si desea recuperar la confianza popular y evitar una ruptura -- con los gobernados, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León -- debe romper públicamente con Salinas y alentar una investigación -- legislativa sobre el sexenio anterior".

"El Congreso de la Unión -dijo también el maestro emérito de la -- Facultad de Derecho de la UNAM- está ante la oportunidad histórica para demostrar al pueblo mexicano y al mundo que nuestras Cámaras-- son capaces de ser autónomas y que se ha llegado al fin de los --- abusos del presidencialismo".

"Para beneficio de la sociedad mexicana y del pueblo de México se -- debe practicar una averiguación exhaustiva" (8).

Tanto el maestro Burgoa como el maestro Carrancá y Rivas fueron -- entrevistados en sus respectivos domicilios y coincidieron en que deben evitar -- se las acusaciones sin fundamento y procederse a una investigación minuciosa. -- La imputación debe ser consecuencia de la investigación, pero nunca anterior a -- la investigación, remarcó el maestro Ignacio Burgoa Orihuela.

El Director del Seminario de Derecho Penal de la Facultad de Dere-- cho de la UNAM, Dr. Raúl Carrancá y Rivas precisó que cuando los legisladores -- de la oposición e incluso el diputado priísta Alejandro Rojas Díaz Durán hablan-- de la conveniencia de enjuiciar a Carlos Salinas de Gortari y de algunos que -- fueron sus colaboradores, "en realidad están hablando de algo posible". Y agre-- gó el citado maestro: Sería sano que si se descubren elementos que ameriten la

(8) Burgoa. (Nota periodística aparecida en el periódico "El Financiero" el --- martes 3 de enero de 1995, con el título ZEDILLO, OBLIGADO A ROMPER CON -- SALINAS Y ALENTER UNA INVESTIGACION A FONDO: BURGOA. p. 34).

denuncia de hechos criminales, se ejercite la acción penal correspondiente". - Además de subrayar -el maestro Carrancá y Rivas- que se requiere un trabajo de investigación en busca de probanza, hizo la observación de que "en la opinión pública ya se está dando un severo juicio contra Salinas y su administración".

Por su parte el maestro Burgoa recordó que el presidente de la República, de acuerdo con la Constitución, solamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, durante el tiempo de su en cargo. "Pero -añadió- después de dejar el puesto, el ya expresidente puede ser sometido tanto a juicio político como a acusaciones del orden común. Se refirió a una de las causas por las que exfuncionarios salinistas podrían ser sometidos a juicio, aunque queda abierta la posibilidad de procesos penales. "Puede darse la situación -explicó el maestro Burgoa- de que los funcionarios de la administración pública anterior hayan cometido violaciones a los programas, a los planes y violaciones graves a la Constitución, causando graves trastornos a la Federación. Para actualizar esta hipótesis habría que elaborar un estudio muy minucioso acerca de la actuación de cada uno de los funcionarios públicos que han intervenido durante el régimen de Salinas en las cuestiones financieras, en las cuestiones económicas en general, para determinar si existió negligencia de parte de esos funcionarios, o dolo, o incluso enriquecimiento indebido en el ejercicio de sus funciones".

"Determinada esta responsabilidad -agregó el maestro Burgoa- sí habría base para promover el juicio político mediante denuncia ante la Cámara de Diputados. Y ante la Cámara de Diputados, el funcionario denunciado, o exfuncionario, tiene derecho a defenderse. Y la Cámara de Diputados, después de oírlo, y de recibir las pruebas que tenga, puede formular acusación ante el Senado, y el Senado debe dictar sentencia condenando al exfuncionario a las penas establecidas en la Ley de Responsabilidades, que son penas sumamente bajas, --tratándose del juicio político: la inhabilitación, por ejemplo".

"Ahora, cuando de las investigaciones que se practiquen -añadió el citado maestro emérito- resulte algún delito, independientemente del juicio político, procede la denuncia ante el Ministerio Público Federal por el delito que haya resultado de las averiguaciones".

Precisó que en este caso puede incluirse a exjefes del Poder Ejecutivo Federal, "porque cuando Juan Pérez deja de ser presidente, sí puede ser --

acusado por delitos ya no de carácter político, o sea que originen el juicio político, sino por delitos del orden común". Mencionó que la Constitución señala en el artículo 114 que el procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Pero para procesos del orden común la acción no prescribe en un año, sino en los términos establecidos por el Código Penal que es el monto de la sanción.

Tales fueron las apreciaciones concretas que sobre la responsabilidad política y penal que les merecieron a estos dos connotados juristas tanto el expresidente Carlos Salinas de Gortari como algunos de sus más altos exfuncionarios, y que consigno aquí para reforzar mi apreciación personal en el sentido de que el tantas veces mencionado expresidente merece ser procesado política y penalmente por las responsabilidades que tiene en el actual estado económico y político del país.

CAPITULO I - ANTECEDENTES HISTORICOS

AMPLITUD LEGAL DE LOS DELITOS CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE (Traición a la patria y delitos graves del orden común)

a).- Los juicios de residencia en el antiguo derecho español.

En el antiguo derecho español, mismo que estuvo vigente en la Nueva España, hubo dos procedimientos para fincar la responsabilidad de los funcionarios públicos; el juicio de residencia, llamado así porque durante la substanciación del mismo se le asignaba al funcionario residenciado un lugar donde debería permanecer, alejado de aquél en que había ejercido sus funciones, de las cuales se le separaba al iniciarse el juicio de residencia; se publicaban pregones convocando a toda persona que tuviera algún agravio que el funcionario encausado le hubiera cometido. El otro procedimiento que se usaba para fincar responsabilidades a los funcionarios públicos era la visita; este procedimiento era secreto; no afectaba solamente a un funcionario sino a todos los comprendidos en la visita; ninguno de los funcionarios visitados sabía si se le hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aún después de que, encontrado culpable concluía la visita en forma de un juicio sumario que se remitía debidamente cerrado y sellado al Consejo de Indias.

El Consejo de Indias, que se llamó así desde el 14 de septiembre de 1519, por real Cédula de esa fecha, conocía de los juicios de residencia que se incoaban contra virreyes, oidores y altos funcionarios de la Colonia, quienes siempre eran sometidos a esa clase de juicios al terminar el plazo de su encargo; pero los oidores, como eran de por vida, daban residencia cuando eran movidos de un lugar a otro, o ascendían a puestos más altos. Los miembros del Consejo de Indias, como autoridad suprema que eran, no estaban sujetos a residencia, sino a visita. A ella acudió Carlos V en 1534, haciéndolo en persona. Dos consejeros resultaron culpables en esa ocasión: el doctor Beltrán, de haber dado cartas de recomendación a un pariente suyo para el Perú, y de haber recibido dádivas de los Pizarro, de Almagro y de Cortés; trató de sincerarse, pero fué condenado a destitución de empleo y pago de 17,000 ducados; el otro fué el Lic. D. Juan Suárez de Carvajal, obispo de Lugo; no se saben a punto fijo los cargos; parece que también había recomendado a alguna persona; se le separó del empleo, se le desterró a su obispado y se le impuso una multa de 7,000 ducados.

Ante las dificultades creadas por los desórdenes que siguieron a la expedición de las Hibueras; ante las acusaciones que los enemigos de Hernán Cortés no cesaban de formular, temerosos de un justo castigo por la conducta -- que habían observado en su ausencia, el emperador Carlos V se encontraba en la necesidad de tomar una medida, sin saber cuál; ni podía dar entera fé a las detracciones, no podía dejar que Cortés siguiera disfrutando de una autoridad que pudiera llevarlo al extremo de levantarse con el reino que él había conquistado dado el carácter suspicaz y autoritario del emperador.

En aquellas circunstancias otro monarca tal vez habría pensado mandar un general al mando de un ejército; Carlos V pensó en un togado, es decir, en una solución de tipo judicial; el juicio de residencia para don Hernán Cortés conquistador de México y al efecto nombró al licenciado Luis Ponce de León, -- juez de la causa, lo cual tenía en este caso una amplísima connotación, puesto que para residenciar a Cortés era necesario dejarlo sin autoridad y sustituirlo en sus variadas y omnímodas facultades.

Luis Ponce de León llegó a la Nueva España el 4 de julio de 1526, -- sin ejército alguno; presentó sus despachos ante el cabildo de la Ciudad de -- México y ante el mismo Cortés; éste y los consejales le entregaron las varas de la justicia. Desafortunadamente Luis Ponce de León murió el día 20 del mismo -- mes de julio en que llegó, o sea que desempeñó su cargo durante escasos diez y seis días. Al morir Ponce de León dejó sus poderes al licenciado Marcos de -- Aguilar. El nuevo juez de residencia era hombre enfermizo e incapaz de soportar todas las fatigas del gobierno de aquellos tiempos; así que el primero de -- marzo de 1527 falleció Marcos de Aguilar, dejando sustituidos sus poderes en el tesorero Alonso de Estrada. El poco prestigio de éste y la poca ecuanimidad -- que demostró en el gobierno hicieron que aumentaran los desórdenes, hasta que -- Cortés se decidió a abandonar el territorio para ir a defenderse en la corte de Carlos V.

Al ser nombrado el primer virrey de la Nueva España, se le recomen dó como principal asunto, cuidar de la conservación, aumento, cristianización y buen tratamiento de los naturales, y esta recomendación se repitió a través de todo el tiempo del gobierno español. Durante los primeros tiempos de la conquis ta los indios sufrieron malos tratos, así como durante la organización de la -- Nueva España; este estado de cosas cambió después de la primera Audiencia. Pero

a pesar de las constantes disposiciones de las leyes, del apoyo de las autoridades, de la piedad reconocida de muchos gobernantes como el virrey Antonio de Mendoza, el indio seguía siendo víctima de abusos de hacendados, comerciantes, industriales y aún de los misioneros mismos, quizá más de éstos que de ninguno de los otros, porque contaban más que ellos con el silencio y la tolerancia del indio.

Por orden especial que traían los virreyes de cuidar de los indios y con el propósito de que los pleitos entre ellos no tuvieran formalidades y demoras de la justicia ordinaria y se resolvieran con un alto espíritu de justicia y no con mezcla de pasiones, estaba mandado que los virreyes conocieran en primera instancia de las causas de los indios entre sí y de las causas entre indios y españoles, cuando aquéllos, los indios, fueran los demandados, pues si un indio demandaba a un español podía hacerlo ante la justicia ordinaria (Audiencia); pero en todo caso la resolución que se diera podía ser apelada por ante la Audiencia.

Como punto concreto de recomendación en lo que se refería al buen trato de los naturales, se mandaba evitar que se les usara para transportar carga. Y como una de las razones que daban los españoles para convertir a los indios en bestias de carga, era la falta de caminos transitables para carros y animales, era materia de especial encargo construir buenos caminos que comunicaran unas con otras las regiones del país.

La primera provisión de Carlos V para la Audiencia, después de aquella en que se delimitó su jurisdicción, fué la de tomar a Cortés la residencia que había quedado inconclusa por la muerte de Ponce de León, y fué también la que con más gusto obsequiaron los miembros de la Audiencia. La provisión se presentó el día 8 de febrero de 1529 y el día 11 se mandó pregonar, llamando a todos los que hubieran resentido algún agravio de don Hernando. Pero ya antes habían los oidores comenzado a recibir en secreto informaciones y a elegir los testigos, naturalmente entre los enemigos del Conquistador. Confiscaron a éste sus propiedades y las repartieron entre los amigos y aliados de los miembros de la Audiencia, tomando éstos buena parte para ellos, y como resultado de las informaciones de la residencia, formularon contra don Hernán Cortés noventa y ocho cargos. Pocos se atrevían a defenderlo, según escribió el obispo Zumárraga, al ver las persecuciones de que eran objeto sus amigos. Los más notables -

cargos que se formularon fueron los relativos al ataque y derrota de Pánfilo - Narváez y el de haber Cortés asesinado a su esposa, doña Catalina Juárez, siete años antes.

A medida que transcurría el tiempo y aumentaba la experiencia en los negocios de América, crecían las dificultades de la Audiencia, haciendo así de la justicia el pivote y sostén de la sociedad colonial; de esa manera las facultades de las Audiencias de Indias excedían a las que les eran propias en España en puntos relacionados con los diversos ramos del gobierno, desarrollándose así el pensamiento que ya estaba en germen en la Cédula de la fundación de la Nueva España: "nos, deseando el bien y pro común de las nuestras Indias, por que nuestros súbditos, y naturales, que pidieren justicia, la alcance, y celando el servicio de Dios N. Señor, bien, provecho, y alivio de nuestros súbditos, y naturales, y a la paz y sosiego de los pueblos de la Nueva España, y provincias de yuso declaradas, según somos obligados a Dios, y a ellos, para cumplir el oficio que de Dios tenemos en la tierra, havemos acordado de mandar poner una nuestra Audiencia y Chancillería Real, etc. (9)

(9) Toribio Esquivel Obregón. APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO. - Tomo I, Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.

b).- Los fueros en la época virreinal.

El término jurídico "fuero" admite varias acepciones:

1. Puede referirse a las compilaciones legales o al conjunto general de leyes dictadas o aplicadas en una época o lugar determinados, verbi gratia, el Fuero Juzgo (también conocido como Liber Judiciorum, o Liber Judicum) - que se aplicó no solamente a los godos e hispanorromanos, sino a todos los habitantes del territorio español; el Fuero Real que fué la primera gran obra de compilación legislativa, obra del rey Alfonso X; el Ordenamiento de Alcalá hecho en las cortes celebradas en esa población y confirmado en 1348 por el rey Alfonso XI; el Fuero de Castilla, etc.

2. Puede entenderse como los usos y las costumbres inveterados, - que por ser constantes, han adquirido su consagración dando origen al Derecho Consuetudinario de un lugar o de una época determinados.

3. Puede entenderse también como un privilegio o canongía dados por razón de rango o el linaje de las personas, verbi gratia, la exención de impuestos; o el otorgamiento de gracias, mercedes o inmunidades transitorias ya sea para la persona o para los bienes del beneficiario.

4. Puede entenderse también como la facultad legal o derecho que tienen ciertas y determinadas personas en razón de su categoría social, para llevar sus pleitos al conocimiento de tribunales creados EX PROFESO para conocer de esta clase de negocios judiciales o controversias y ser dirimidos por ellos.

5. También tiene la acepción de "cartas-pueblas", que eran verdaderas concesiones otorgadas por un señor feudal a cambio del vasallaje y el pago de ciertos tributos, autorizando a los siervos para sembrar las tierras del señor y aprovechar sus frutos. (10)

6. Finalmente, tiene también la acepción de "fuero" la concesión graciosa otorgada por los reyes a los súbditos, para erigir villas o ciudades y organizar municipios.

(10) Con el nombre de CARTAS PUEBLAS se entendía un privilegio concedido como un atractivo por el señor de un lugar a las personas que iban a poblarlo, porque dadas las condiciones de la época, había quedado este lugar sin defensa contra los sarracenos o se necesitaba allí atraer pobladores para el cultivo de las tierras. A veces estas CARTAS PUEBLAS quedan incorporadas en los fueros. T. Esquivel Obregón. Obra citada. Pag. 131 del Tomo I.

Analizaré en primer término la acepción de "fuero" tomada en su significado de jurisdicción especial creada en beneficio de ciertas personas e instituciones que no pueden quedar sujetas a la jurisdicción de los tribunales ordinarios por virtud de las funciones especiales que desempeñan (acepción que he enumerado con el número 4) para, finalmente, ocuparme del "fuero" en la acepción numerada con 3. O sea el carácter de fuero que tradicionalmente sigue a la persona que lo posee como en el caso del tribunado romano.

Consecuencia del surgimiento de los principios democráticos en el mundo es la abolición de los fueros en las acepciones 3 y 4 que acabo de describir. En todo país de instituciones libres y democráticas existe la tendencia a suprimir tan injustos y absurdos privilegios para que puedan exigirse a los encargados del Poder Público las responsabilidades de cualquier clase a que se hayan hecho acreedores en el desempeño de sus cargos. El pueblo suele señalar con índice de fuego a sus malos gobernantes y debe tener la facultad legal de pedirle, por los conductos jurídicos idóneos, cuenta cabal de sus actos y omisiones. Solamente así será posible que, cada vez más los hombres que detentan el poder sirvan con honestidad, ecuanimidad y escrúpulo moral los intereses del pueblo.

Durante la Colonia se crearon multitud de tribunales especiales de carácter privilegiado que hacían más notable y patente la desigualdad de los súbditos y más complicados los procedimientos judiciales hasta que fué expedida la Real Cédula comunmente conocida con el nombre de Ordenanza de Intendentes mandada observar por el Rey Carlos III el 4 de diciembre de 1786, que tuvo la expresa finalidad de refundir en un solo texto las disposiciones dispersas que existían en la Nueva España, a fin de hacer más accesible el conocimiento de los fueros y de evitar así la gran confusión que al respecto reinaba. Fué el virrey don José Gálvez quien, con la energía de su carácter y su empeño innovador puso en práctica la Ordenanza de Intendentes.

La Ordenanza de Intendentes regulaba tan diversos fueros que sería obra ímproba enumerarlos todos ordenadamente. Me ocuparé tan solo de algunos de esos fueros:

FUERO COMUN O JUSTICIA REAL ORDINARIA.- Se integraba con alcaldes ordinarios, alcaldes mayores o corregidores y de audiencias. A los primeros les correspondía conocer de los negocios judiciales que no eran de la competen-

cia de los fueros privativos o de menor cuantía con derecho a la apelación ante la audiencia (11) Los Corregidores eran designados directamente por el monarca español para administrar la justicia en su nombre en las principales ciudades del virreinato, por periodos de cuatro a cinco años, e intervenían en asuntos - civiles y criminales en los pueblos de indios y en el cobro de tributos y gabelas . Es decir, que estos funcionarios desempeñaban lo mismo atribuciones administrativas que judiciales. Las Reales Audiencias eran cuerpos colegiados donde residía el supremo poder jurisdiccional e intervenían en asuntos de mayor - monta e interés, como tribunales de apelación; en las causas del patronazgo -- real y aranceles y era tanto su poder que corregían inclusive las disposiciones ilegales de los virreyes y practicaban visitas a los corregidores y demás funcionarios judiciales. En la Nueva España existían dos audiencias: la de México y la de Guadalajara. La de México se integraba con ocho oidores y cuatro alcaldes, dos fiscales y otros empleados; el virrey ostentaba el carácter de presidente de la Real Audiencia. Cada uno de los oidores tenía además, funciones - especiales como Juez de bienes de difuntos (derecho de sucesiones); asesor del Tribunal de Cuenta y encargado de la Bula de la Santa Cruzada. Otros oidores - se dedicaban a recaudar las rentas de mesadas, media anata y papel sellado; a - asesorar al virrey en las causas militares; otros intervenían en las cuestiones de contrabando de las mercancías venidas de China; y otros finalmente practicaban visitas periódicas por todo el territorio de la Nueva España para corregir abusos e inmoralidades. "Pero de todas las facultades de la Audiencia la que - más importa para la formación del derecho en México -dice don Toribio Esquivel Obregón en sus Apuntes para la Historia del Derecho en México- es sin duda la - de revisar y aprobar las ordenanzas que se dieran las poblaciones, así como la de, constituida en lo que se llamaba Real Acuerdo, dar todas las leyes que considerare necesarias para el buen gobierno de la tierra" (12)

(11) "Los pueblos de indios que estuvieren sujetos a encomienda estaban bajo - la jurisdicción de los Corregidores o Alcaldes Mayores, con ciertas limitaciones; principalmente para proteger a los naturales contra sus enco -- mendados". T. Esquivel Obregón, Obra citada. Pg. 342 del Tomo I.

(12) T. Esquivel Obregón. Obra citada. Pág. 390 Tomo I.

FUERO DE INDIOS - Establecido por la Real Cédula expedida en Valladolid en el año de 1550. Se ocupaba de conocer de los litigios suscitados entre indígenas y españoles (13).

FUERO DE HACIENDA - Conocía de las cuestiones concernientes a la moneda, alcabalas y estancos, y en general de los impuestos, así como de la supervisión de todas las cuentas y gastos del presupuesto.

FUERO MONASTICO - Conocía de los asuntos civiles y criminales entre los eclesiásticos seculares y regulares en atención a que los obispos, vicarios generales y provisores, los superiores de las órdenes religiosas y todo individuo perteneciente al estado seglar, no podían quedar sujetos al fuero ordinario, sino que deberían ser juzgados con arreglo a la legislación canónica, lo mismo sus personas que sus bienes, lo que daba origen a la creación de un poder civil autónomo e independiente del poder público que contaba con legislación, tribunales, patrimonio y vida propios.

FUERO DE LA BULA DE LA SANTA CRUZADA - Se ocupaba de recaudar las rentas y los donativos destinados al objeto para el que fué creado.

FUERO DE DIEZMOS - encomendado a un juez eclesiástico llamado -- "hacedor", que intervenía con el carácter de subdelegado del Rey de España y se ocupaba de recolectar las cantidades de dinero que se entregaban a la Iglesia.

FUERO MERCANTIL - Reglamentado por las Ordenanzas de Bilbao; estaba constituido por tribunales de comercio, independientes de los tribunales ordinarios; estaban compuestos de un prior y de cónsules elegidos por los mismos comerciantes en primera instancia, y de un oidor para apelación.

FUERO DE MINERIA - Al igual que el Fuero Mercantil no era sino un privilegio reconocido a los mineros para que sus negocios fueran conocidos por una jurisdicción especial; estaban autorizados para designar a sus propios jueces.

FUERO DE BIENES MOSTRENCOS, VACANTES O INTESTADOS - Creado por -- Carlos V por real Cédula de 11 de abril de 1550 y confirmada posteriormente por las Leyes de Recopilación, que conocía de todo lo relacionado con bienes mostrencos, intestados y bienes de ausentes.

(13) "Por orden especial que traían los virreyes de cuidar de los indios, y con el propósito de que los pleitos entre ellos no tuvieran las formalidades y demoras de la justicia ordinaria, y se resolvieran con un alto espíritu de justicia y no con mezcla de pasiones locales entre los mismos indios, estaba mandado que los virreyes conocieran en primera instancia de las causas entre indios o entre indios y españoles; cuando aquellos fueren los demandados, pues si un indio demandaba a un español, podía hacerlo ante la justicia ordinaria;..."T.Esquivel Obregón. Obra citada. Pag.415.

FUERO DE LA ACORDADA - Era aquél que tenía el tribunal de este nombre, establecido en México a principios del siglo XVIII para conocer de delitos contra la propiedad y contra las personas, escándalos públicos, bebidas prohibidas y asaltos, llamado así porque fué la Real Audiencia, en acuerdo, es decir - presidida por el virrey, la que lo estableció. Se componía de un juez y varios asesores letrados que conocían de esas causas criminales, las fallaban y ejecutaban por sí mismos. Al principio el Tribunal de la Acordada era ambulante; el juez, acompañado de un escribano, sus comisarios, un sacerdote y el verdugo, -- precedido de clarín y estandarte, se presentaba en una población, juzgaba sumariamente a los reos y, si la sentencia era de muerte, ejecutaba ésta sin dilación y se dejaba al cuerpo del convicto pendiente de un árbol para debida ejemplaridad. Lo característico del Fuero de la Acordada era que sus resoluciones eran inapelables y no tenía por qué dar cuenta de sus resoluciones.

FUERO DE LA SANTA HERMANDAD - Creado con las mismas finalidades -- del anterior. Fué necesario establecerlo para perseguir a los malechores en -- los caminos. Se le dió este nombre como en España, porque los habitantes de -- los pueblos se reunían en hermandad y elegían a sus funcionarios independientemente de las funciones policíacas que corresponden al Estado. Aún se acostumbraba a principios de este siglo en diversas ciudades de la República, la designación de "rondas" para cubrir el servicio de vigilancia de los pueblos. Se puede decir que estas "rondas" eran un vestigio de la Santa Hermandad.

FUERO DE LA SANTA INQUISICION - Creado en la Nueva España al establecerse el Tribunal del Santo Oficio y que, como el Fuero Monacal, obraba con independencia absoluta de los poderes del Estado, inclusive del mismo virrey. Se ocupaba de mantener la fé católica y de perseguir a los ateos, judaizantes, herejes y relapsos (14) etc. Sus funcionarios disfrutaban de una manifiesta -- inmunidad en sus personas, porque si bien es cierto que tanto la Real Audiencia de la Nueva España como el Consejo de Indias, solían enviar jueces visitantes para sujetarlos a juicio de residencia y exigirles las responsabilidades en que habían incurrido por sus abusos, el procedimiento era tan solo nominal porque -- generalmente disfrutaban de la protección de altos dignatarios de la Iglesia, -- incluso de la Santa Sede.

(14) Relapsos eran los pecadores que después de haber hecho penitencia, reincidían en su pecado. También eran relapsos los herejes que reincidían en la -- herejía de la que habían abjurado.

TRIBUNAL DE CORTE Y CONSEJO DE INDIAS - Intervenia en cuestiones de carácter privilegiado y en aquellos casos en que se afectaban los intereses de los huérfanos, viudas, ancianos y corporaciones de cierto linaje; mayorazgos y encomiendas de cuantía. Establecido en 1524 y con residencia en Madrid, puede afirmarse que conocía en última instancia de todos los negocios judiciales y administrativos que se iniciaban en la Nueva España y en las demás posesiones españolas de ultramar.

FUERO DE GUERRA - Se subdividía en fuero de ingenieros de artillería y de marina. Su característica era la de tener la exclusividad de todo lo relacionado con las funciones militares e impedir que la Justicia Común extendiese su competencia a personas pertenecientes al ejército.

CONSULADO DE MEXICO - Como el de algunas poblaciones españolas, conocía de los pleitos o controversias entre comerciantes y sobre mercaderías; eran jueces de primera instancia el prior y los cónsules; y en segunda instancia un oidor que se designaba por riguroso turno y dos adjuntos.

REAL TRIBUNAL DE MINERIA - Inhibía a los jueces comunes para todo lo concerniente al gremio. En las intendencias eran jueces de primera instancia los diputados territoriales y en segunda el Intendente respectivo con dos mineros adjuntos. En la ciudad de México y a veinte leguas a la redonda, el tribunal conocía de lo contencioso, con apelación al de alzadas, compuesto de un oidor acompañado del director de la minería y otro juez adjunto.

Por su parte el ayuntamiento de la ciudad de México ejercía jurisdicción en los ramos de policía que le eran propios, mediante juntas o individuos especiales que estaban encargados del fiel, abastos, mercados y pósitos. El gobernador de Veracruz y el comisario de marina en San Blas tenían jurisdicción exclusiva en lo relativo a matrícula de barcos y puntos conexos (15).

En la aplicación de tantas y tan amplias normas legales y especialmente en lo que se refiere a las delimitaciones de las competencias los treinta y un fueros existentes en la Real Ordenanza de Intendentes con sus leyes propias y sus trámites y procedimientos especiales, daban origen a una gran confu-

(15) T. Esquivel Obregón. Obra citada. tomo I Pag.403. FIEL era el guarda de una Alhóndiga.

LOS POSITOS fué una institución antiquísima de previsión social cuyo objeto era prevenir los males ocasionados por la pérdida de las cosechas o alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos en que, por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones, cada población había de abastecerse a sí misma.

sión y era frecuente observar la invasión de fueros por la vaguedad e imprecisión que imperaba para distinguir las funciones administrativas de las propiamente judiciales. Por otra parte, la inapelabilidad de algunos fallos como los que provenían del Tribunal de la Acordada, acrecentaba la arbitrariedad judicial, ya que por este medio se consagraba el capricho de los funcionarios en su afán de favorecer intereses de casta, sin que fuese posible reparar las injusticias cometidas porque las quejas eran generalmente desechadas y el trámite resultaba ruinoso y sin ninguna finalidad práctica, razón por la cual imperaba en los tribunales la más irritante desigualdad originada por el mantenimiento de los más bastardos intereses. Indignado por este tipo de justicia tan monstruosa, el célebre Conde de Revillagigedo solía exclamar: "Cada uno en su fuero, suele tener más favor que en los extraños y así todos los esfuerzos deben reducirse a pelear o pleitear en su campo. Pocas personas tienen una verdadera idea de lo que es un fuero, y creyéndose independientes por él de toda autoridad pública que no sea de su propio jefe, desprecian a los demás y se atreven a excesos que no cometerían si supiesen que les podía corregir el juez territorial. Los fueros privilegiados deberían ceñirse únicamente a las materias de oficio en que se requiere un particular conocimiento práctico para decidir, pero en los delitos y casos comunes, debería ser también común el juez y la decisión. El que busca la justicia, la debe lograr a distintos precios si acude a un alcalde ordinario o se presenta a los jueces de Corte. Con unos obstáculos de la naturaleza de los que existen, no es extraño que la administración de justicia sea lenta, incierta y gravosísima para los que litigan. Causaría asombro si se pudiera sacar por cálculo cierto el ver las cantidades que se han gastado en América y aún mucho sería más digno de admiración el tiempo que pierden los litigantes y lo que ocupan por causa de "pleitos" (16).

A grandes rasgos este es el esquema conforme al cual se desenvolvía la vida jurídica de la Nueva España al proclamarse la independencia nacional de México; indudablemente que el movimiento emancipador de los próceres insurgentes influyó de alguna manera para remediar estas ominosas situaciones -- creadas a favor de pequeños grupos privilegiados. Todo ello a pesar de que los

(16) Jacinto Pallares. EL PODER JUDICIAL. Imprenta de Ignacio Cumpido. México. 1874.

monarcas españoles dictaron sabias disposiciones para debilitar el poder de la nobleza, y no obstante también de que hubo sabios aunque pocos virreyes como el segundo conde de Revillagigedo, más no las suficientes para que se borrara tan notoria desigualdad que privaba en los tribunales de aquella época.

Gran parte de las instituciones político-jurídicas coloniales españolas, como la encomienda, fueron de neta extracción medieval. Las ideas difundidas por los revolucionarios franceses de 1789, y las de los enciclopedistas, fructificaron más tarde en la península Ibérica y en las colonias de América, socavando los cimientos del absolutismo. Una nueva Era se abrió para el mundo con la consagración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y con el reconocimiento del principio de la igualdad social, con lo que acabaron por cancelarse los privilegios que caracterizaron el período de la colonia en la Nueva España.

c) Los fueros en la época de la Independencia.

Expedida la Constitución Española promulgada en Cádiz en 1812, -- teóricamente al menos los fueros como privilegios quedaron abolidos después de consumada la independencia de México, ya que se suprimían unos y se creaban - otros. La citada Constitución de Cádiz, que rigió en México durante los últi - mos años de la Colonia, conservó el fuero de los diputados a Cortes y el fuero de la Casa real, como solfa llamarse a los cuerpos militares encargados de la custodia de la persona del Rey; sus miembros deberfan ser juzgados por un tri - bunal especial con arreglo a procedimientos privativos de cuyas resoluciones - podían apelar ante el Tribunal Supremo de Guerra y Marina.

Art. 128.-"Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún - tiempo ni caso, podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescri - ba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante - las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no - podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas".

Art. 248.-"En los negocios comunes, civiles y criminales, no habrá más que - un solo fuero para toda clase de personas".

Art.249.- "Los eclesiásticos continuarán gozando del fuero de su estado, en los términos que prescriben las leyes o que en adelante prescri - bieren".

Art.250.- "Los militares gozarán también de fuero particular, en los térmi - nos que previene la ordenanza o en adelante previniere". (17).

Como se vé, conforme al fuero de los Diputados a Cortes, - se establecía la inviolabilidad de éstos por las opiniones expresadas - en el desempeño de sus funciones y en cuanto a procedimientos cri -

(17)- Constitución de Cádiz de 1812. Tomada de las LEYES FUNDAMENTALES DE - MEXICO 1808-1975 de don Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa, S.A. - México, 1975., p. 74

minales que contra ellos se intentaran, solo podían ser juzgados por el Tribunal de Cortes y durante las sesiones y un mes después de concluidas, no podían ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas.

Durante el desarrollo de la Guerra de Independencia fué expedido - en Apatzingán, Mich., el 22 de octubre de 1814 el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", cuyo artículo 59 dice a la letra:

"Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargos de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía (18) y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos".

En cuanto a los tres individuos integrantes del Supremo Gobierno, quedaban también sujetos al juicio de residencia, pero durante el ejercicio de su encargo, solo podían ser acusados por los delitos señalados para los diputados y por detención arbitraria al igual que los miembros del Supremo Tribunal de Justicia y los fiscales letrados.

La Constitución Federalista de 4 de octubre de 1824 consagró la inviolabilidad de los representantes por lo que se refiere a sus opiniones, pero previno que, cualquiera que fuese la índole del delito cometido, común u oficial, no podían ser acusados desde el día de su elección hasta dos meses después de haber concluido su desempeño, sino ante la Cámara respectiva que,

(18) Herejía: doctrina contraria a la fé católica ortodoxa o aceptada generalmente.

Apostasía: abandono voluntario de la religión (del griego, apartarse). Durante la Edad Media, la apostasía fué un crimen que se pagó con la vida. Generalmente se entendía por apóstata quien después de haberse convertido al catolicismo, volvía a abrazar una religión pagana que había profesado antes.

erigida en Gran Jurado, declararfa acerca de si era procedente la formaci3n de la causa por los dos tercios de sus miembros, y en caso afirmativo, se suspenderfa al funcionario acusado en el ejercicio de su cargo, para que respondiese ante el tribunal competente. En cuanto al Presidente de la Rep3blica, en el tiempo de su ejercicio, solamente podria ser acusado ante cualquiera de las C3maras, por los delitos de traici3n contra la Independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo o por actos dirigidos manifiestamente a impedir las elecciones de los Poderes Federales o a impedir a las c3maras el uso de cualquiera de las facultades sealadas en la ley, pero dichas acusaciones solo podfan formularse durante el ejercicio del encargo o dentro de un a1o despu3s, contado desde que el presidente cesara en sus funciones, asf como por cualesquiera otros, con tal de que fueren cometidos en el tiempo de su empleo y transcurrido un a1o despu3s de su separaci3n se entendfa prescrita la acci3n penal por todos los delitos.

Transcribo los correspondientes artfculos de la Constituci3n Federalista de 1824:

Art. 38.- "Cualquiera de las dos C3maras podr3 conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

- I .- Del presidente de la federaci3n, por delitos contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- II .- Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que 3stos se presenten a servir sus destinos en las 3pocas sealadas en esta Constituci3n o a impedir a las C3maras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.
- III.- De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.
- IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constituci3n General, leyes de la

Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

Art. 39.- "La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino".

Art. 40.- "La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

Art. 42.- "Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".

Art. 43.- "En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquéllos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos, sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran Jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa".

Art. 44.- "Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso en su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente" (19).

(19).- Constitución Federal de 1824. Tomada de las LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1975. Felipe Tena Ramirez. Editorial Porrúa, S.A. México - 1975. pp. 172 y 173.

De la lectura de los preceptos transcritos se vé que el Vicepresidente de la República podía ser acusado por cualquier delito cometido durante los cuatro años de su encargo, ante la Cámara de Diputados, así como los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Secretarios de Estado, quienes podían ser acusados ante cualquiera de las Cámaras, por los delitos cometidos durante el tiempo de su empleo, previo su desafuero, para que quedaran a disposición de los tribunales competentes. Por lo que se refiere a los gobernadores de los Estados, solamente eran responsables por infracciones al Pacto Federal, a las leyes expedidas por el Congreso o por desacato a las Órdenes del Presidente de la República que no fuesen manifiestamente violatorias de la Constitución y leyes generales, así como por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la Constitución.

La Constitución Federalista de 1824 reproduce a grandes rasgos los principales lineamientos seguidos por el Derecho Inglés en cuanto al sistema de responsabilidades oficiales y muy especialmente los del sistema parlamentario norteamericano. De acuerdo con estos lineamientos, los miembros del parlamento están exentos de persecuciones y pesquisas por las expresiones que hubieren pronunciado en los debates parlamentarios y mientras dura el privilegio ni -- ellos mismos, ni sus mujeres, ni las personas de su comitiva pueden ser perseguidos en materia civil por vía de arresto personal; no pueden ser reducidos a prisión ni como resultado de una sentencia privativa de libertad, aunque dicha sentencia se hubiera pronunciado antes de que el parlamentario gozara del privilegio; tampoco pueden ser llamados ni emplazados por tribunal alguno, ni ser citados como jurados ni como testigos; ni embargados sus bienes ni maltratadas sus personas, de hecho, de palabra ni por escrito.

La orden de aprehensión dictada contra un individuo del Parlamento es nula y el representante preso puede ser puesto en libertad sin más requisito que una demanda o mediante un mandamiento HABEAS CORPUS expedido por cualquier juez o por orden de la Cancillería; todos los que ejecutan y toman parte en esa

prisión ilegal cometen un delito que los sujeta a los procedimientos y penas - determinadas contra actos de esta naturaleza; el tribunal del territorio a -- quien toca recibir información del mandamiento de arresto, está obligado a proceder siempre que se trate de prisiones ilegales en cuyos casos puede interponerse apelación por ante los tribunales superiores.

En Inglaterra, el privilegio parlamentario consistía en el derecho de no ser arrestado durante el tránsito del representante al Parlamento y de regreso. De tal modo que el representante popular quedaba exento de acatar -- órdenes judiciales a las que el común de la gente debe someterse, bajo pena de arresto personal para quien ejecutara la detención sin tener en cuenta el privilegio parlamentario.

No me ocuparé de examinar detenidamente los fueros que subsistieron en nuestro País durante la vigencia de las constituciones centralistas; en aquel tiempo los fueros privilegiados constituían una rémora para el desenvolvimiento de nuestra nacionalidad, al grado de que hubo cuartelazos que descaradamente enarbolaron el lema de "Religión y Fueros" ante las medidas adoptadas por el gran reformador don Valentín Gómez Farías; pero debo hacer mención de -- que en las Bases Constitucionales de la República de 1836 se encuentra el origen del sistema que rige actualmente para juzgar a los altos funcionarios del gobierno.

En el artículo 47 de estas Bases Constitucionales se dispone que:

Art. 47.- "En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni -- contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara -- de diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y -- dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado".

Art. 48.- "En los delitos oficiales del Presidente de la República en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de --

la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, por infracción del artículo 3º. parte quinta de la segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, - la cámara de diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de -- inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno, pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes".

Art. 50.- "La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales - como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y - derechos de ciudadano.

Todos los demás requisitos de estos jurados y prevenciones relativas al acusador, al acusado y al modo de proceder, las especificará el reglamento del Congreso" (20).

Los proyectos de Constitución (primero y segundo) de 1842, las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas Constitucionales de 21 de mayo de 1847, no contienen reformas substanciales al régimen de los fueros privilegiados, - cuyos regímenes continuaron rigiendo alternativamente, siempre de acuerdo con los intereses de las distintas facciones políticas que se disputaron el poder durante esta aciaga época del México independiente. Solamente es digna de -- mencionarse en esta época la "Ley para Diputados y Senadores" de 13 de junio de 1848 expedida por el Presidente José Joaquín de Herrera.

(20).- Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836. Tomada de las LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1975. Felipe Tena Ramírez. - Editorial Porrúa S.A. México, 1975. p. 220.

Fué Don Juan Alvarez, como Presidente de la República quien en --
unión de Don Benito Juárez como Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos
promulga el 23 de noviembre de 1855 la Ley sobre Administración de Justicia y -
Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios quien logró
la supresión de los fueros de privilegio militar y eclesiástico. Esta ley tuvo
un carácter transitorio. En su artículo 1º. establece que "en tanto se arregla
definitivamente la administración de justicia de la Nación" se observarán las -
reglas que sobre el ramo regían al 31 de diciembre de 1852. Además de su carac-
terística de ley transitoria, hay la intención de que sea de transacción, por -
cuanto no se comprenden todos los propósitos de reforma en materia de fueros. -
La Ley sobre Administración de Justicia de 23 de noviembre de 1855 es el primer
paso en la secularización de la sociedad y en la implantación de la igualdad -
ante la ley.

En la parte conducente este ordenamiento dispone:

Art. 42.- "Se suprimen los tribunales especiales, con excepción de -
los eclesiásticos y militares. Los tribunales eclesiásti -
cos cesarán de conocer en los negocios civiles, y continua-
rán conociendo de los delitos comunes de individuos de su -
fuero, mientras se expide una ley que arregle ese punto. -
Los tribunales militares cesarán también de conocer de los
negocios civiles, y conocerán tan solo de los delitos pura-
mente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero
de guerra. Las disposiciones que comprende este artículo ,
son generales para toda la república, y los Estados no po-
drán variarlas y modificarlas" (21).

El transcrito artículo 42 excluye de los fueros eclesiástico y --
militar las controversias del orden civil. Deja provisionalmente en el fuero -
eclesiástico lo que concierne al orden penal de los miembros de la iglesia y --
los delitos puramente militares o mixtos en el fuero de guerra. Además, se fede-
ralizan las disposiciones contenidas en el artículo 42, anticipándose a las posi-

(21) Colección Completa de Leyes, Decretos y Circulares que se han expedido -
desde la consumación de la Independencia. Enero a diciembre de 1855, --
Pág. 559. Jesús Reyes Heróles, EL LIBERALISMO MEXICANO, TOMO III - LA -
INTEGRACION DE LAS IDEAS. Pág. 24.

bles colisiones entre ambas competencias: la federal y la local.

A lo anterior debe añadirse que la Ley Sobre Administración de --
Justicia:

1. Suprime en su artículo 43 las auditorías de guerra de las comandan-
cias generales y establece que los jueces ordinarios asesorarán a
los tribunales militares;
2. Preceptúa en su artículo 44: "El fuero eclesiástico en los delitos
comunes es renunciable";
3. Previene en el artículo 45 que los jueces del fuero común conoce-
rán de los negocios de comercio y minería, "sujetándose a las orde-
nanzas y leyes peculiares de cada ramo";
4. Como medida de ejecución, en el artículo 4º. transitorio dispone :
"Los tribunales militares pasarán igualmente a los jueces ordina-
rios respectivos, los negocios civiles y causas criminales sobre -
delitos comunes; lo mismo harán los tribunales eclesiásticos con -
los negocios civiles en que cesa su jurisdicción".

Como se vé, la Ley sobre Administración de Justicia representa un
gran avance en la secularización de la sociedad, en cuanto a hacer laica la -
justicia. Asimismo, es un paso decisivo en la implantación de la igualdad ante
la ley. Sin embargo, fué sólo el inicio de medidas ulteriores. De aquí que -
Blas José Gutiérrez comente que la ley de 23 de noviembre de 1855 fué "moderada
e Incompleta" y que "a medias suprimió el fuero eclesiástico". (22)

(22) LEYES DE REFORMA. Colección formada por el Lic. Blas José Gutiérrez. --
Tomo II, Parte Segunda. México, Miguel Zornoza, impresor. 1870. páginas
817 y 818. Citado por don Jesús Reyes Heróles en el LIBERALISMO MEXICANO.
Tomo III. La integración de las ideas. Universidad Nacional de México. --
Facultad de Derecho. 1961. Página 25.

d).- Abolición de los fueros en la Constitución de 1857.

El primero de marzo de 1854 el coronel Florencio Villarreal proclama en el pueblo de Ayutla, Guerrero, el Plan de este nombre. En su formulación habían participado el caudillo del sur Gral. Juan Alvarez, antiguo soldado de Morelos y subordinado de Guerrero, continuador con esos títulos de la tradición popular de los insurgentes; el coronel retirado don Ignacio Comonfort, que pertenecía al grupo de los moderados; don Eligio Romero quien, al lado de su padre D. Vicente había figurado en el grupo de los puros. El elemento militar, generalmente hostil a las instituciones liberales, estaba representado por el Gral. D. Tomás Moreno, además del coronel Villarreal.

Diez días después de firmado el Plan de Ayutla, o sea el 11 de marzo, la guarnición de Acapulco, Gro., lo aceptó y "ya que por una feliz casualidad se hallaba en el puerto el señor coronel don Ignacio Comonfort, que tantos y tan buenos servicios ha prestado al sur", acordó invitarlo para que se encargase del mando de la plaza y se pusiera al frente de sus fuerzas. Media hora más tarde regresó la comisión invitante con la aceptación de Comonfort, pero también con la observación de éste de que "a su juicio el Plan que trataba de secundarse necesitaba algunos ligeros cambios", los cuales merecieron la aprobación de los presentes y que al incorporarse al programa de la revolución constituyeron otras tantas reformas al Plan de Ayutla.

Los episodios militares de la revolución de Ayutla tuvieron una primera fase, en la que el movimiento presenta la lentitud y la perseverancia que caracterizan por lo general a las causas puramente populares, que han de enfrentarse con un gobierno fuerte y con un ejército organizado. Al regresar Comonfort de los Estados Unidos, con los recursos que allá obtuvo, la revolución dió comienzo a su fase de expansión, que culmina cuando el 9 de agosto de 1855 Santa Anna abandonó el poder, ahora sí definitivamente. Más en una y otra etapas el movimiento de Ayutla tuvo la característica de que se desarrolló y triunfó sin contar con el ejército regular, pues aparte de Zuloaga, que se adhirió a la revolución después de haber sido derrotado y hecho prisionero, solamente otros dos militares de carrera, los Grales. D. Miguel Negrete en Zamora y D. Ignacio de la Llave en Orizaba se incorporaron a la revolución antes de su triunfo. Gente salida del pueblo se improvisaba como soldados y jefes, entre estos últimos Epitacio Huerta, Manuel García Pueblita y Santos Degollado en --

Michoacán. El ejército regular, que desde el Plan de Iguala, solía decidir la suerte de los gobernantes mediante deserciones en masa, ahora se mantuvo unido ante la insurgencia popular. Las nuevas generaciones imprimían un carácter de espontaneidad al movimiento de Ayutla, que en este aspecto sólo era comparable a la revolución de 1810.

Al triunfo de la revolución, Comonfort, que la había dirigido, - tuvo que enfrentarse con varias tendencias divergentes, mismas a las que logró compaginar mediante su carácter moderado.

El primero de los obstáculos con que topó fué el ejército regular que intentaba adueñarse de la situación una vez que se hubo retirado Santa Anna del escenario histórico. No obstante que había aceptado el Plan de Ayutla, la guarnición de la ciudad de México en realidad lo desconoció, cuando su jefe convocó a una junta que designó presidente de la República al Gral. D. Martín -- Carrera; de los 48 votos emitidos, sólo obtuvo 2 Comonfort. Para adelantarse - a los revolucionarios de Ayutla en la ejecución de su Plan, Carrera convocó a - un Congreso extraordinario constituyente para el 20 de agosto. La decisión de Comonfort de que se observara estrictamente el Plan de Ayutla y su ofrecimiento de que todos tendrían cabida en el constituyente, hicieron que Carrera renunciara el 20 de septiembre.

La facción de los conservadores encabezados por D. Antonio Haro y Tamariz, que creía contar con el entonces moderado gobernador de Guanajuato, - D. Manuel Doblado, hizo su aparición en la escena política el mismo día 13 de - agosto de 1855 en que se había pronunciado por el Plan de Ayutla la guarnición de México. En esa fecha Haro y Tamariz proclamó un plan en San Luis Potosí. en el que aseguraba "toda protección y respeto a la propiedad, al clero, al ejército y a todas y cada una de las clases que componen la gran familia mexicana". - Cuando las tropas de Haro y Tamariz estaban a punto de comenzar las hostilidades con las del norte comandadas por Vidaurri, intervino Comonfort, quien posteriormente en una junta que celebró en Lagos de Moreno, Jal., el 16 de septiembre con Haro y con Doblado, llegó a un convenio por virtud del cual estos dos - jefes se sometieron al Gral. D. Juan Alvarez, merced a que Comonfort reiteró la seguridad para todos de participar en la ya próxima obra constituyente. De esta suerte el movimiento conservador de Haro y Tamariz y el militarista de la capital, nacieron y expiraron simultáneamente.

El problema más serio por resolver consistía en la convivencia. -- dentro de la revolución triunfante, de los puros y los moderados. El movimiento de Ayutla era sin duda de fisonomía liberal, pero bajo la común denominación -- habían venido actuando en la historia de México aquéllas dos tendencias, que -- cada vez aparecían más inconciliables. Apartados en cuanto a la táctica a se -- guir para alcanzar la reforma, los puros habían llegado a atribuir a la cautela y timidez de los moderados, la frustración del programa que en buena parte les era común. Su repulsa total de los moderados, sostenida al triunfo de la revolución de Ayutla ante el moderado Comonfort, era el centro de la intransigencia del puro D. Melchor Ocampo. "¿Qué son en todo esto los moderados?" -- se preguntaba-. Parece que deberían ser el eslabón que uniese a los puros con los conser vadores, y éste en su lugar ideológico, pero en la práctica parece que no son -- más que conservadores más despiertos, porque para ellos nunca es tiempo de ha -- cer reformas, considerándolas siempre como inoportunas o inmaduras; o si por -- rara fortuna las intenta, sólo es a medias e imperfectamente.

En Nueva Orleans habían hallado refugio, desde mediados de 1853, -- varios proscritos del santanismo, entre los que sobresalían por sus ideas radi -- cales D. Melchor Ocampo y D. Ponciano Arriaga, secundados casi siempre por D. -- José M. Mata; en octubre del mismo año llegó D. Benito Juárez. Este grupo de -- puros permanecía a la expectativa de la revolución de Ayutla, que por el desape go de Alvarez y el predominio de Comonfort iba adquiriendo acentuados matices -- de moderación.

En junio de 1854 se trasladaron a Brownsville Ocampo, Arriaga y -- Mata con intenciones de aprovechar en favor de los puros la revolución del norte, que encabezaba en Nuevo León y Coahuila el Gral. Vidaurri. En el programa liberal de Vidaurri destacaba su decisión de no admitir al ejército permanente como sostén de la nueva composición política. "No puedo persuadirme que el autor mismo de las desgracias que deplora la patria, sea el que las remedie con -- su obediencia al gobierno nacido de la revolución", decía Vidaurri en carta a -- Comonfort. Con el tiempo Ocampo y sus compañeros se convencieron de que la revolución del norte no tomaría delantera a la del sur, pues el cacique de Nuevo León no pretendía salir de sus dominios, sino solamente no ser molestado en -- ellos.

Juárez había permanecido en Nueva Orleans, como único vínculo con la revolución de Ayutla. A principios de 1855 llegó don Miguel María Arriaga ,

enviado por Comonfort para ponerse en contacto con los desterrados, Juárez lo --
acogió y se sumó a sus esfuerzos para conseguir la adhesión de Ocampo y de --
D. Ponciano Arriaga, quienes guardaron silencio hasta el 20 de marzo en que --
aceptaron colaborar con los del sur, en vista de que el representante de Comon-
fort les dió a entender que podían proponer adiciones al Plan de Ayutla.

Juárez abandonó a Nueva Orleans en julio de 1855 con destino a --
Acapulco, y cercade Alvarez pudo preparar el ingreso de los puros en el gabi-
nete al triunfo de la revolución del sur. En su carta de Acapulco, Juárez advier-
te a Ocampo el peligro de que los desterrados de la frontera lleguen tarde, es
decir, cuando ya se hubiera consumado el triunfo de Comonfort. Pero los exilia-
dos de Brownsville retrasaban su presencia; Ocampo llegó a la capital de la Re-
pública en el mes de septiembre y Arriaga hasta el 29 de noviembre.

Mientras tanto la integración de la Junta para designar presidente
interino y la del gabinete para asesorarlo favorecieron las primeras escaramu-
zas entre puros y moderados. Para la Junta propuso Comonfort a personalidades
destacadas de los dos bandos, pero Alvarez adelantó su lista, en la que predomi-
naban los puros y gracias a lo cual en la directiva figuraron exclusivamente --
estos últimos: D. Valentín Gómez Farfias, D. Melchor Ocampo, D. Benito Juárez, -
D. Francisco de P. Cendejas, D. Diego Alvarez y D. Joaquín Moreno. Por trece -
votos contra siete resultó electo presidente D. Juan Alvarez.

En el aspecto legislativo, tres leyes expedidas por el presidente
D. Juan Alvarez, en uso de las facultades que le concedía el Plan de Ayutla, -
iniciaron la obra de la reforma. La ley Juárez sobre la administración de Jus-
ticia de 23 de noviembre de 1855 que suprimió el fuero eclesiástico y el mili-
tar en materia civil y declaró renunciable el primero para los delitos comunes,
y de la cual ya hablamos en el apartado c) de este Capítulo I. La ley Lerdo de
25 de junio de 1856, sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertene-
cientes a corporaciones civiles o eclesiásticas, dispuso que se adjudicaran ta-
les fincas a sus arrendatarios o al mejor postor, excepto los edificios destina-
dos inmediata y directamente al objeto de la institución. La ley Iglesias de -
11 de abril de 1857, que señaló los aranceles parroquiales para el cobro de de-
rechos y obvenciones, previno que en los bautismos, amonestaciones, casamientos
y entierros de los pobres no se impusieran derechos algunos.

Desde el punto de vista constitucional, el presidente Comonfort -
expidió el 15 de mayo de 1856 el ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA

MEXICANA, anticipo de la Constitución, que su autor había ofrecido, juntamente con una ley de garantías individuales (23).

En este ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA, - se reafirmó la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones manifestadas - y se mantuvo el procedimiento especial creado por los instrumentos legales del Centralismo para el juicio político, por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su cargo por los Secretarios de Estado, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Distrito y los demás funcionarios públicos de la Federación, de elección popular así como para enjuiciar al Presidente de la República, quien solamente podía ser acusado por delitos graves del orden común; el trámite se encomendaba a un Jurado de Acusación compuesto por un individuo de cada Estado de la República nombrado por todas y cada una de las legislaturas locales. Correspondía al Jurado de Acusación recibir las quejas por actos cometidos por los Altos Funcionarios en el tiempo de su encargo y después de oír al acusado y de investigar los cargos hechos valer por sus acusadores, por mayoría de los dos tercios de sus miembros, formulaba su acusación ante el Congreso General que actuaba como Jurado de Sentencia y que podía absolver o destituir, sin perjuicio de que el funcionario condenado, una vez resuelto el juicio político, quedase sujeto a las leyes y tribunales ordinarios por concepto de los delitos comunes cometidos.

Durante las discusiones habidas en el seno del Congreso Constituyente 1856-1857 fué motivo de honda preocupación, el estudio de las responsabilidades en que incurren los altos Funcionarios Federales, razón por la cual se presentaron múltiples proyectos, sin haberse llegado a una solución satisfactoria. En la sesión del día 4 de noviembre de 1856, al discutirse el juicio político propuesto en el proyecto de Constitución, expresaba don Ponciano Arriaga que, en las democracias ningún funcionario debe ser inmune; que por tal razón la exigencia de responsabilidad debe extenderse, sin excepción, a todos los altos Funcionarios, porque no es equitativo que al Presidente de la República se le conceda patente de impunidad por los delitos que cometa; que si es indecoroso ver a los funcionarios sujetos a continuas acusaciones, más indecoroso -

(23) LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1975. Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.

resulta que se les infame en corrillos y tertulias, donde son víctimas de calumnias, sin tener expedito el derecho de defenderse ni poder recurrir a los tribunales para justificar su honor y que, aún en las monarquías en que se declara la inviolabilidad del rey, no lo es en realidad, porque la opinión pública juzga hasta los más mínimos actos de su vida privada, pero en las repúblicas, ni como ficción es admisible que el Jefe del Estado goce de inviolabilidad; que para garantizar el libre ejercicio de sus derechos debe rodearse el juicio político de suficientes garantías, creando dos jurados; el de acusación y el de sentencia; el primero debe estar integrado por personas electas por todos los Estados de la Unión y que, para que sus fallos sean válidos deben ser hechos por los dos tercios de votos de sus miembros, con lo que se evita que el juicio político sea convertido en un arma de partido.

Don José María Mata, al analizar el juicio político, distinguió -- con suficiente claridad los delitos comunes de los delitos oficiales e hizo notar que, tratándose de delitos comunes, el principio que debe regir la materia consiste en que de ellos conozcan los tribunales ordinarios, sin más requisito que el previo permiso del Congreso, con excepción del Presidente de la República, añadiendo que es inconveniente dar a los delitos comunes el carácter de políticos; que en Inglaterra y en otros países europeos, no existe el juicio político en los términos en que se propuso en el proyecto de Constitución en el que sólo se trata de retirar la confianza a los funcionarios públicos por medio de la destitución del cargo, y en todos los demás casos se establece un juicio ordinario en que la sentencia que se dicta, se ajusta a las disposiciones de la ley ordinaria o legislación común.

Añadió Mata que en Francia tampoco existe el juicio político, y lo que se pretende es que el Parlamento que ha conocido de todos los actos atribuidos a los altos funcionarios, actúe como tribunal de lo criminal; que la comisión, al incluir el juicio político en el proyecto, lo hizo simplemente con el objeto de conocer el fallo de la opinión pública. Que si el gobierno tiene en todo tiempo la facultad de remover libremente a sus funcionarios y empleados también debe tenerla el pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que han perdido su confianza y la falta de confianza no puede constituir un delito ni ser causa de responsabilidad, y por su misma complejidad, no es posible señalar cuáles delitos pueden clasificarse como comunes y cuáles como oficiales y además, cuáles son los delitos cometidos por los altos funcionarios de la Federa -

ción, por lo cual la vaguedad resulta indispensable y es el Congreso de la Unión en uso de su soberanía, a quien corresponde decidir si los actos atribuidos a un alto funcionario en el ejercicio de su cargo, son o no delictuosos -- (24).

Por los datos y referencias que proporciona don Francisco Zarco en su Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857, se sabe que en el seno de éste prevaleció una gran confusión y falta de precisión para determinar cuáles son los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios.

Por lo que hace a los delitos del orden común, privó la idea entre los diputados Arriaga, Hermosillo y Ruiz en el sentido de que "para garantizar el sistema representativo del Congreso y tratándose de delitos comunes cometidos por altos funcionarios, en lugar de concederles licencia para que los acusados se pudiesen a disposición de las autoridades judiciales, era preferible erigirse en Gran Jurado, a fin de declarar si ha o no lugar a proceder", en la inteligencia de que respecto de los delitos comunes que cometa el Presidente de la República, se incurre en una contradicción, al convertirlos, por razón de la persona del agente del delito, en delitos oficiales sujetos a juicio político. Sin haberse logrado una solución satisfactoria, don Ponciano Arriaga, que durante las discusiones se abstuvo de proporcionar una definición académica del juicio político, leyó en cambio, unos trozos de Alex de Tocqueville en el que éste asienta que en cualquier crimen, delito o falta grave que cometa un funcionario en su cargo oficial, debe estar sometido al juicio político que procede, fundamentalmente, para conocer si los funcionarios son impopulares, pues hay algunos que se adhieren al puesto con el amor de la hiedra al olmo y que no lo abandonan, por manifiesta que sea la animadversión de la opinión pública.

Según la oportuna cita de don Ponciano Arriaga, en el Derecho francés es preferente la resolución del juicio político cuando se acusa a los altos funcionarios. De esta manera, el Constituyente 1856-1857, sin ocuparse con mayor extensión de examinar cuáles son los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación que darían lugar a instaurar el juicio político, dejó en manos del Gran Jurado calificar la conducta atribuida al enjuiciado para que, obrando con toda prudencia y en vista de las circunstancias, decre

(24) Francisco Zarco. Historia del Congreso Constituyente de 1856 y 1857. -
Imprenta de Ignacio Cumplido. 1857.

tase la separación del funcionario en los casos de traición a la patria, ataques directos a la Constitución y notoria malversación de fondos (25). (Subrayado del autor de esta tesis).

En cuanto a delitos de señalada gravedad para la integridad nacional, como son: traición a la patria y los ataques directos a la Carta Fundamental de la República que, tratándose de delitos comunes, se sancionan severamente en el Código Penal, si los que los cometieren son altos funcionarios, la pena menos idónea posible es la destitución del cargo, lo cual resulta monstruoso frente al principio de igualdad ante la ley, porque los delitos cometidos por los altos funcionarios, cuando son en perjuicio de los intereses de la patria y de las instituciones, deben ser más rigurosamente castigados.

(25) Francisco Zarco. Obra citada. Tomo II, páginas 513 a 518. El Juicio Político Pag. 559, Delitos comunes de los altos funcionarios Pag. 621 a 655 (De la Responsabilidad de los altos Funcionarios).

CAPITULO II - Estudio de nuestras Constituciones.

a) Elementos Constitucionales de Rayón. - A Hidalgo sucedió, en la dirección del movimiento insurgente, don Ignacio López Rayón, quien en agosto de 1811 instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a Nueva España en nombre y en ausencia de Fernando VII, a imitación de las Juntas que se habían formado en la península.

Además del órgano de gobierno, Rayón elaboró una Constitución a la que dió el nombre de Elementos Constitucionales, de los cuales se toman los preceptos que interesan a este trabajo.

Tiempo después, en marzo de 1813, Rayón censuró su propio proyecto y le manifestó a Morelos que no podía convenir en que se publicara "la Constitución que remití a V.E. en borrador, porque ya no me parece bien", sino que era preferible esperar a que se pudiera "dar una Constitución que sea verdaderamente tal". Sin embargo, el proyecto de Rayón tuvo influencia en las ideas de Morelos y sirvió, sobre todo, para estimular la expedición de una ley fundamental (Felipe Tena Ramírez. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808-1975. Sexta edición, México 1975. p.23).

Los preceptos que interesan a este trabajo están contenidos en el artículo 12º que a la letra dice:

"Las personas de los vocales serán inviolables en el tiempo de su -- ejercicio, sólo podrán proceder contra ellos en el caso de alta traición y con conocimiento reservado de los otros vocales que lo sean , y hayan sido".

Poco antes el artículo 7º habrá establecido:

"El supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias; más por ahora se completará al número de vocales por los tres que existen en virtud de comunicación irrevocable de la potestad que tienen y en cumplimiento del pacto convencional celebrado por la Nación en 21 de agosto de 1811".

b) Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (1814). Las desavenencias entre los vocales de la Junta de Zitácuaro y los éxitos militares de Morelos, desplazaron hacia éste último la dirección del movimiento insurgente.

D. José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 e integrado por seis diputados que designó Morelos (como propietarios los vocales de la Junta de Zitácuaro, Rayón, Liceaga y Berdusco; como suplentes Bustamante, Cos y Quintana Roo) y por dos diputados de elección popular (José Murguía por Daxaca y José M. Herrera por Tecpan).

En la sesión inaugural se dió lectura a los 23 puntos que con el nombre de Sentimientos de la Nación preparó Morelos para la Constitución.

El 6 de noviembre el Congreso hizo constar en un acta solemne la declaración de Independencia. Hasta entonces había estado actuando el mito fernandino en la dialéctica de los intelectuales criollos, señaladamente y por última vez en Rayón y el Dr. Cos. En un principio Morelos también invoca el argumento, pero pronto lo hace a un lado. La proposición de Rayón para gobernar en nombre de Fernando, le parece "hipotética"; más tarde manifiesta al mismo Rayón que es preciso "quitar la máscara a la independencia"; no duda, por último, en desconocer públicamente al monarca hispano, cuando dirigiéndose a los criollos que militaban con los españoles, les dice: "a un reino conquistado le es lícito reconquistarse y a un reino obediente le es lícito no obedecer a un rey, cuando es gravoso en sus leyes". De acuerdo con estas ideas, el acta de 6 de noviembre declaró "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español".

Los azares de la guerra obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, amagada por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la Constitución que fué sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Sus autores, según lo manifestado por Morelos en su proceso, fueron Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Berdusco y Argáandar. Desde la declaración de independencia, Rayón se había opuesto expresamente al desconocimiento de Fernando VII, que ahora ratificaba la Constitución al postular la emancipación plena.

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituyó, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada

la Constitución, en noviembre de 1815, Morelos fué capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán los restos de los tres poderes (26).

Los artículos de la Carta de Apatzingán que para los efectos de nuestro estudio, interesan, son los siguientes:

- Art. 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.
- Art. 28. Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.
- Art. 29. El magistrado que incurriere en este delito será depuesto y castigado con la severidad que mande la ley.
- Art. 59. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.
- Art. 145. Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulgaren.
- Art. 146. Para hacer efectiva esta responsabilidad, decretará ante todas cosas el Congreso, con noticia justificada de la transgresión, que ha lugar a la formación de causa.
- Art. 147. Dado este decreto, quedará suspenso el secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere al -- Supremo Tribunal de Justicia, quien formará la causa, la sustanciará y sentenciará conforme a las leyes.

(26).- Felipe Tena Ramírez. LEYES FUNDAMENTALES ...ya citada, pp.28 y 29.

- Art.149. Los secretarios se sujetarán indispensablemente al juicio de residencia y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.
- Art.150. Los individuos del Gobierno se sujetarán, asimismo, al juicio de la residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59 y por la infracción del artículo 166.
- No podrá el Supremo Gobierno:
- Art.166. Arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir al detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.
- Art.194. Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarán al juicio de residencia, y los demás, como se ha dicho de los secretarios del Supremo Gobierno; pero los individuos del mismo Tribunal solamente se sujetarán al juicio de residencia, y en el tiempo de su comisión, a los que se promuevan por los delitos determinados en el artículo 59.
- Art.212. El Tribunal de residencia se compondrá de siete jueces, que el Supremo Congreso ha de elegir por suerte de entre los individuos que para este efecto se nombren, uno por cada provincia.
- Art.224. El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.
- Art.228. En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promoverá de oficio y actuará todo lo conveniente, para aclarar si ha o no lugar a la formación de causa y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado ,

y remitirá el expediente al Tribunal de residencia, - -
quien previa esta declaración, y no de otro modo, formará
la causa, la sustanciará y sentenciará definitivamente -
con arreglo a las leyes.

c) Constitución Política de la Monarquía Española (1812). La Constitución que
expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fué
en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Suspendida por el virrey --
Venegas poco después, fué restablecida por Calleja al año siguiente en algunas
de sus partes: elecciones de ayuntamiento, de diputados para las Cortes de Es-
paña y de representantes para las Juntas Provinciales, así como en lo referente
a la organización de los tribunales, encargados de sustituir a las audiencias .
El decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema abso-
lutista al desconocer lo hecho por las Cortes, fué publicado en Nueva España el
17 de septiembre del propio año, con lo que concluyó por lo pronto la precaria
y limitada vigencia de aquella Constitución.

En el mes de marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de
Riego, Fernando VII se vió obligado a restablecer la Constitución de Cádiz. En
México se adelantaron a prestarle adhesión Campeche y después Veracruz, por lo
que el Virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de mayo.

De acuerdo con la Constitución se reinstalaron los ayuntamientos,-
así como las seis Diputaciones Provinciales que en 1812 se habían autorizado -
para el territorio de la Nueva España. (27).

Los preceptos que, de la Constitución Española de Cádiz, interesan
para las finalidades de este trabajo son:

Art.131. "Las facultades de las Cortes son:

.....

Vigésimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los
secretarios del Despacho y demás empleados públicos.

Art.168. La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está -
sujeta a responsabilidad.

Art.172. Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguien-
tes:

.....

(27).- Felipe Tena Ramirez. LEYES FUNDAMENTALES...ya citada. p.59.

Undécima: No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del Despacho que firme la orden, y el juez que la ejecute serán responsables a la Nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual.

Art.228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho, decretarán ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa.

Art.229. Dado este decreto, quedará suspenso el secretario del Despacho; y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal, que la sustanciará y decidirá con arreglo a las leyes.

Art.259. Habrá en la Corte un tribunal, que se llamará Supremo -- Tribunal de Justicia.

Art.261. Toca a este Supremo Tribunal:

Segundo: Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

Tercero: Conocer de todas las causas de separación y suspensión de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias.

Cuarto: Conocer de las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este Tribunal.

Quinto: Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de este Supremo Tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número -- doble.

Sexto: Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

d) El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824. El nuevo Congreso, que --reemplazaba al anterior en su frustrado intento por expedir la Constitución, se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después celebró su instalación solemne. "Los diputados de los nuevos Estados -dice Zavala- vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores. - D. Miguel Ramos de Arizpe, de quien ya he hablado, se puso a la cabeza del partido federal, y fué nombrado presidente de la comisión de Constitución. Ya no había partido monárquico, el de los centralistas lo componían como principales, los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinoza, doctor Mier, Ibarra y Paz; el de los federalistas Ramos Arizpe, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías, García Godoy y otros".

El 20 de noviembre la Comisión presentó el Acta Constitucional, -- anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal, "punto cierto de unión a las provincias", "norte seguro al gobierno general", "garantía natural" para los pueblos, según la exposición que la acompañaba.

La discusión del Acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha esta última en que el proyecto fué aprobado casi sin variantes, con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

El 1º. de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de -- Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fué aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año de 1824 con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada el 5 por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. (28).

Del Acta Constitutiva solamente tiene interés señalar el inciso XV del artículo 16 que se refiere a las atribuciones del Poder Ejecutivo y que a la letra dice:

XV. Suspender de los empleos hasta por tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados -

(28).- Felipe Tena Ramírez. LEYES FUNDAMENTALES....ya citada. p.153.

de la federación infractores de las órdenes y decretos; y en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

El autor de esta tesis ha estimado oportuno transcribir el citado inciso XV porque de cualquier manera contiene un principio incipiente de sanción para las responsabilidades oficiales de los empleados públicos de la federación.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

.....
.....

Art. 38. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

- I. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que le atribuye la misma.
- III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.
- IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

- Art. 39. La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.
- Art.40. La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso en su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.
- Art.42. Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.
- Art.43. En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquéllos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.
- Art.44. Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso en su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.
- e) La Constitución de 1836. A la caída de Iturbide, la situación política del país estaba muy revuelta, era casi caótica. Dos partidos políticos se disputaban la hegemonía del poder; uno de ellos era el que andando el tiempo se convertiría en el partido liberal; el otro era el partido conservador. El partido liberal era llamado el del progreso, posteriormente se le llamaría el partido de la reforma, y propugnaba en cuanto a forma de gobierno la democrática, --

republicana y federal. El partido conservador en cambio, propugnaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y posteriormente se inclinó hacia la forma monárquica de gobierno.

El primero y más importante episodio de esta lucha entre ambos partidos se desarrolló de 1832 a 1834. La administración del vicepresidente Gómez Farfás, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso llevar a cabo las reformas eclesiástica y militar; inmediatamente tanto el clero como los militares reaccionaron en contra de estas medidas, y al mismo tiempo, se produjo una desmembración del partido liberal al separarse del mismo un grupo de liberales que aunque aceptaban en principio la necesidad de ambas medidas, consideraban sin embargo, que su implantación debería ser paulatina y por vía de persuasión. De esta escisión del partido liberal nacieron el partido de los moderados y el partido de los puros; ambos eran liberales, pero diferían entre sí de las tácticas a seguir. "Cuando el triunfo de la revolución de 1832 fué consumado -comenta el doctor José María Luis Mora- el partido del progreso se dividió en dos, de ardientes y moderados, y estos últimos se adhirieron al partido del retroceso, sin adoptar sus principios". La coalición de conservadores y moderados, hizo que se paralizara la reforma. Santa Anna regresó de Manga de Clavo, despidió a don Valentín Gómez Farfás y suspendió la legislación de la reforma que, iniciada en abril de 1833 se detuvo en mayo de 1834.

En el inmediato Congreso federal, que se reunió en 1835, obtuvieron mayoría los conservadores, contra la voluntad del presidente Santa Anna.

Las dos Cámaras que formaban el Congreso federal de acuerdo con el sistema bicamarista de la Constitución de 1824 entonces en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835. Una comisión de diputados que integraba entre otros D. Carlos María de Bustamante, tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a los representantes. En su mayoría éstos aparecen autorizados para reformar la Constitución de 1824 pero sin reformar el artículo 171 que se refería a la forma republicana de gobierno. De aquí que el Congreso hubiera tomado una resolución: en ejercicio de facultades "extraconstitucionales" revisar la Constitución vigente, que lo era la de 1824, pero sin tocar el artículo 171. Con excepción de seis Estados, todos los demás habían señalado como límite a sus representantes el respeto a dicho artículo.

Se propuso entonces, en vista de la renuencia a variar el sistema federal, que el Congreso instituido asumiera tan sólo las funciones de convocante, pues los centralistas confiaban en tener de su parte al nuevo constituyente más la junta a que convocó con ese fin el ministro de la guerra Tornel, reveló la inconformidad de los diputados y de los senadores.

El 16 de julio de 1835 las Cámaras iniciaron su segundo período de sesiones. El presidente Barragán, que substituí a Santa Anna en su licencia, les pidió a las Cámaras que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para que se adoptara el sistema unitario de gobierno. Una comisión examinó dichas solicitudes y, como consecuencia propuso, en primer término, que el Congreso sería constituyente, lo cual fué aceptado por ambas cámaras; se convino además en que las dos asambleas, la de diputados y la de senadores, integrarían una sola asamblea, lo que se realizó el 14 de septiembre. El dictamen del Senado fué aprobado contra el parecer de José Bernardo Couto, quien formuló voto particular en favor de la subsistencia del sistema federal.

El Congreso confió la elaboración del proyecto de reformas a una comisión compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, el último de los cuales se atribuyó la intervención principal; al parecer se tuvieron en cuenta las opiniones de don Lucas Alamán, que aunque diputado no había tomado posesión de su cargo.

La comisión así formada presentó pocos días después un proyecto de bases constitucionales, discutido y aprobado el 2 de octubre de 1835, que con el nombre de BASES PARA LA NUEVA CONSTITUCION puso fin al sistema federal.

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su labor constituyente. La nueva Constitución se dividió en siete estatutos, razón por la cual a esta Constitución se le conoce también con el nombre de Constitución de las Siete Leyes. La primera de las cuales fué promulgada el 15 de diciembre de 1835. De las seis leyes restantes, que ya no se publicaron por separado sino simultáneamente, la segunda fué la más combatida; su discusión se inició en diciembre de 1835, y fué aprobada hasta el mes de abril de 1836. En esta segunda ley se estableció la discutida institución del Supremo Poder Conservador que en concepto de la mayoría del Congreso devino en " el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los -

límites de sus atribuciones", según lo había anunciado en términos generales el artículo 4º. de las Bases Constitucionales. Esta institución fué aprobada por mayoría de un solo voto, y contra el parecer de don Antonio López de Santa Anna que no deseaba tener sobre de sí un poder regulador de sus actos tan fuerte.

El Congreso terminó de elaborar esta Constitución de las Siete -- Leyes el 21 de diciembre de 1836, y entregó al gobierno su texto el día 30 de diciembre de 1836. (29).

Se reproducen a continuación algunos preceptos de la Constitución de las Siete Leyes, los que interesan directamente al objeto de nuestro estudio y cuyos preceptos constituyeron un hito en el sistema represivo adoptado posteriormente para los delitos oficiales de los altos funcionarios del gobierno, -- como lo veremos posteriormente.

Segunda Ley - Art. 17. Este supremo poder (*) (El artículo se refiere al Supremo Poder Conservador establecido por esta Constitución de las -- Siete Leyes) no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán -- ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

Tercera Ley - Art. 47. En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación - criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la - Alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, -- consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de - su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.

Art. 48. En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos, por - infracción del artículo 3º. parte quinta de la Segunda Ley --

(29).- Felipe Tena Ramírez. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1975. p.199 y siguientes.

Constitucional. (Textualmente establece esta parte quinta: -- "La omisión de la elección el día prefijado y la de envío de la - acta de ella que prescribe el párrafo anterior, será caso de responsabilidad para las juntas departamentales, según lo prevenga - la ley de la materia"), del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta - en sus primeras partes. (El artículo 3 de la cuarta ley se refiere a la nulidad de la elección presidencial y ministros; y el artículo 15 de la sexta Ley se refiere a las restricciones de los gobernadores y juntas departamentales), la cámara de diputados - ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, ins- truido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o tem- poral para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el - proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes.

Art. 49. En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de la causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo a disposi- ción del tribunal competente para ser juzgado.

La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la - otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la Repú- blica.

Art. 50. La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

Todos los demás requisitos de estos jurados y prevenciones rela- tivas al acusador, al acusado y al modo de proceder, las especifi- cará el reglamento del Congreso.

Art. 55. Los diputados y senadores serán inviolables por las opi- niones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos ni moles- tados por ellas.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Cuarta Ley - Art. 15. Son prerrogativas del Presidente de la República:

III. No podrá ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o - mientras funge de Presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley Constitucional.

Quinta Ley - Prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo - Civil y en lo Criminal.

Art. 30. No habrá más fueros personales que el eclesiástico y militar.

Art. 36. Toda prevaricación, por cohecho, soborno o baratería, -- produce acción popular contra magistrados y jueces que la cometieren.

El estudio de la Constitución centralista de 1836 también conocida como Constitución de las Siete Leyes, reviste especial importancia porque a -- través de ella, llegó hasta la Constitución de 1917 la institución del fuero - que México heredó de la Colonia de la Nueva España en forma de juicio político que atrae al conocimiento de un tribunal especial la causa del aforado, tal como lo conocieron y estudiaron nuestros comentaristas de Derecho Constitucional de la primera mitad del siglo XIX (especialmente D. Manuel de la Peña y Peña).

f) Las Bases Orgánicas de 1843.- El 23 de diciembre de 1842 el presidente de la República D. Nicolás Bravo designó a los ochenta notables que deberían elaborar las bases constitucionales de la República, según lo había propuesto el último movimiento triunfante. Esos ochenta notables integraron la llamada Junta Nacional Legislativa, sin embargo, varios de los nombrados no aceptaron, entre ellos Bernardo Couto, José Joaquín Pesado, Melchor Múzquiz, Juan Rodríguez Puebla y - el obispo de Michoacán D. Juan Cayetano Gómez de Portugal, quien desde 1824 se había declarado federalista.

Fué designado presidente de la Junta el Grai. Valencia y con él - formaron parte de la Comisión de Constitución, Sebastián Camacho, Cayetano - - Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el arzobispo de México. Instalada que fué la Junta Nacional Legislativa el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría, de acuerdo con la opinión del ministerio, que no - se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución.

El 8 de abril el proyecto comenzó a ser discutido y sus artículos fueron aprobados casi por unanimidad. Solamente tres de esos artículos fueron aceptados por escaso margen: el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo, el que le concedía el derecho de veto al mismo poder y el relativo a la manera de reformar la Constitución. D. José Fernando Ramírez no logró su intento de atenuar el centralismo de la Carta, por lo que hubo de renunciar como miembro de la Junta.

Las Bases de organización política de la República fueron sancionadas por Santa Anna (quien ya había reasumido la presidencia de la República), el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 de junio de ese año. En esta última fecha fueron amnistiados, para conmemorar el advenimiento del nuevo orden, los diputados del Congreso de 1842, Otero, Lafragua, Gómez Pedraza y Riva Palacio, que por sospechosos de haber discutido en privado un proyecto federalista, habían permanecido incomunicados cuarenta y cuatro días.

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno.

Con la apertura de sus sesiones en enero de 1843, el Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su oposición al presidente Santa Anna; en los finales de ese año, el presidente interino Canalizo disolvió el Congreso pero cuatro días después el Gral. Herrera, como presidente del Consejo, desconoció a Canalizo, asumió el poder ejecutivo y reinstaló el Congreso. El primer acto de las Cámaras consistió en destituir a Santa Anna, quien se dirigía a Jalisco para sofocar el pronunciamiento de Paredes, adherido a un plan de Guadalupe que pedía, entre otras cosas, reformas constitucionales.

Desterrado Santa Anna, el Gral. Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas desde diciembre de 1844 hasta el 30 de diciembre de 1845. Bajo su administración el Congreso General modificó en una ocasión las Bases Orgánicas, mediante la ley de 25 de septiembre de 1845, que sustituyó sus artículos 31 a 46, reformó el 167 y adicionó el 169, relativos todos ellos a la elección de senadores.

En la última fecha indicada, triunfó un nuevo pronunciamiento de Paredes, proclamando en el Plan de San Luis la convocación de "una asamblea --

nacional revestida de toda clase de poderes, sin término ni valladar a sus decisiones soberanas".

Designado presidente Paredes, expidió en enero de 1846 la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente, documento del que fué autor D. Lucas Alamán y que distribuía la representación entre nueve clases.

El Congreso se reunió el 9 de junio y en su efímera existencia de menos de dos meses no realizó en forma alguna la tarea constituyente para la que fué convocado. Ya para entonces el gobierno de Paredes se había significado por sus tendencias monarquistas, a cuyo abrigo sostenía Alamán en el periódico "El Tiempo" la procedencia de cumplimentar el Plan de Iguala, con un príncipe de la casa real de España. De la simpatía de Paredes por la forma monárquica, se expresa así un testigo idóneo, D. Francisco de P. Arrangoiz: "Tenía Paredes la convicción profunda desde 1832 (así lo manifestó en aquél año al autor de esta obra, que se honraba con su amistad), de que sólo un trono podía salvar a México de la anarquía y de la ambición de los Estados Unidos".

La actitud de la administración produjo poderosa reacción adversa, para calmar la cual no fueron suficientes las declaraciones de Paredes en favor de la república, ni tampoco la proposición que el vicepresidente D. Nicolás Bravo presentó al Congreso extraordinario el 3 de agosto de 1846, para que declarara su propio receso y que las Bases Orgánicas seguían siendo la Constitución de la República.

Al día siguiente estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del Gral. D. Mariano Salas, quien en una circular que firmaba también D. Valentín Gómez Farías denunciaba como traición a la independencia los proyectos de monarquía, solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y pedía el regreso de Santa Anna. El triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a la administración de Paredes y a la Constitución de las Bases Orgánicas. (30).

BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA

Acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de Diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos del día 15 de junio del

(30).- Felipe Tena Ramírez. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1975. pp.403 y siguientes.

año de 1843, y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo.

- Art. 74. No pueden los diputados ni los senadores ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.
- Art. 76. Cada una de las Cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren en contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de -- causa.
- Art. 78. Las dos Cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto -- arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados -- en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio , o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la marcial.
- Art. 90. Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año -- después, sino por delitos de traición contra la indepen -- dencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, -- sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

g) La Constitución de 1857. La de 1857 es una de las más ilustres y admirables Cartas Magnas de nuestra historia constitucional, por muchos motivos.

La convocatoria para el correspondiente Congreso Constituyente fué expedida por el Gral. D. Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855. Modificada posteriormente dicha convocatoria por decreto del Gral. Ignacio Comonfort en el punto relativo a la sede del Congreso, que se había fijado en la ciudad de Dolores Hidalgo, Guanajuato, el Congreso Constituyente se reunió por fin en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856, en el edificio del Palacio Nacional. Al día siguiente se llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones.

Los diputados moderados prevalecían numéricamente en la asamblea, pero los puros ganaron en el primer momento las posiciones dominantes. Tres de ellos fueron electos por aclamación en la sesión preparatoria para integrar la mesa directiva; como presidente don Ponciano Arriaga y como secretarios Isidro Olvera y Francisco Zarco; a don Ponciano Arriaga se le ratificó por abrumadora mayoría como presidente del Congreso, cargo en el cual habría de sucederle más tarde otro puro, don Melchor Ocampo.

Para la comisión de Constitución, que debía componerse de siete propietarios y dos suplentes, fueron nombrados, como propietarios Arriaga de Presidente, Mariano Yañez, Isidro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove; como suplentes, José M. Mata y José M. Cortés Esparza.

En la comisión así integrada predominaban los moderados, pues además de don Ponciano Arriaga, solo estaban conceptuados y habrían de conducirse como puros Guzmán, Mata y Olvera. Insatisfecho Arriaga, obtuvo en la sesión de 22 de febrero que se agregaran otros dos miembros; la elección recayó en los puros Melchor Ocampo y José Ma. del Castillo Velazco.

La jornada del 4 de septiembre fué acaso la más conspicua y la más trascendental en la vida del Congreso Constituyente. Recogió las últimas convulsiones de una época y a partir de ese día la vertiente de la historia de México tomó otro declive. Por esos títulos la jornada del 4 de septiembre de 1856, ocupa, sin usurparlo, uno de los mejores lugares en nuestros fastos parlamentarios.

La constitución de 1824, bandera del federalismo liberal varias veces izada hasta entonces y otras tantas abatida en las contiendas políticas,

tenía la autoridad de los años, el prestigio de la legitimidad y el respeto a la ley que había acunado a la nacionalidad mexicana apenas naciente. Los moderados la aprovechaban en 1856 para enfrentarla a la reforma, que la fracción avanzada del partido liberal trataba de acometer con ánimo de rescatar la integridad del Estado mexicano.

En esas condiciones, el 17 de julio de 1856 el diputado constituyente por el Estado de México D. Mariano Arizcorreta presentó un proyecto para restaurar la Constitución de 1824 con algunas reformas. Entre las reformas que Arizcorreta proponía para la Constitución de 1824, figuraban las siguientes: introducción del artículo de la Constitución del Estado de México que prohibía adquirir propiedades a las corporaciones eclesíásticas; exclusión de los eclesíásticos de los puestos públicos; abolición de los fueros eclesiástico y militar, no solo en lo civil, sino también en lo criminal común; consignar el hecho de que la religión católica era la del país, pero dejar abierta la puerta a la reforma y borrar la intolerancia de la Constitución de 1824 en materia religiosa. En la misma sesión, D. Santos Degollado y García Granados, ambos del grupo de los puros, presentaron cada uno por su parte un proyecto de reformas a la Constitución de 1824. Según Francisco Zarco, el proyecto de Arizcorreta fue desechado y retirados por sus autores los otros dos; según Guzmán también se repudió el de D. Santos Degollado.

En la sesión secreta del día 2 de septiembre de 1856, el nuevo presidente ordenó la segunda lectura de su propio proyecto. Los secretarios Guzmán Olvera y Arias se negaron a hacerlo, por considerar que el presidente carecía de facultades para ordenar la lectura de un proyecto desechado; Arizcorreta los expulsó del salón y la mayoría moderada aprobó la segunda lectura.

El primero de los tres oradores en contra del proyecto de Arizcorreta fue Arriaga, quien pronunció un discurso de gran aliento tribunicio. Le contestó Arizcorreta con un discurso en el que la medida no reñía con la elocuencia, réplica punto por punto al de Arriaga. Siguió Olvera, Aguado y Castillo Velasco, el primero y el último en contra. Cerró el debate el ministro de Relaciones De la Fuente, quien declaró que el gobierno aprobaba la idea de restablecer la Constitución de 1824 y algunas de las reformas propuestas, aunque no todas.

La votación, que a solicitud de Guzmán fue nominal, "tuvo algo de

solemne", dice Zarco. Por 54 votos contra 51 el proyecto de Arizcorreta fué - admitido a discusión. La batallá habfa sido ganada por los moderados, "pero en los vencedores se notaba cierta vacilación que parecía inexplicable", añade el cronista. Por fin Arizcorreta dijo que, como notoriamente la comisión de Constitución estaba en contra de su proyecto, se iba a nombrar una comisión especial.

Fué entonces cuando los progresistas se lanzaron al asalto con habilidad y denuedo, y asidos del clavo ardiente de un mero trámite convirtieron su derrota en victoria.

Zarco, Gamboa, Prieto, Guzmán y Cedejas reclamaron el trámite de nombrar una comisión especial, porque la Constitución existía y la asamblea no le habfa retirado su confianza. Uno tras otro, acosan con intervenciones rápidas al presidente, a quien ninguno de su bando, que parecía tan compacto, le - tiende en esos momentos una palabra de auxilio. Arizcorreta retira su "trámite" y siguen algunos momentos de vacilaciones en la mesa.

Zarco no desdeña la oportunidad y entabla con el presidente un -- diálogo fulgurante, en el que a manera de fiscal implacable acaba por arrancarle la declaración comprometedora. Arizcorreta dice: pase el proyecto a la comisión respectiva. "Esta es la Constitución". asienta por todo comentario el cronista al finalizar su crónica.

En el duelo entre las dos constituciones, acaba de vencer la de - 1857, porque la comisión de Constitución jamás llegarfa a ocuparse en el proyecto de Arizcorreta. (31).

Los aportes de esta ilustre Constitución de 1857 al tema que nos - ocupa vienen consignados en los siguientes artículos, a saber:

Art. 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la - Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el - tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la - Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente - de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo po-

(31).- F. Tena Ramírez. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, citado pp. 595, 596, 597 598 y 599.

drá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

- Art. 104. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.
- Art. 105. De los delitos oficiales conocerán: El Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.
- El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.
- Art. 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.
- Art. 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.
- Art. 108. En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

CAPITULO III - RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

A).- Impunidad, Inmunidad y Fuero.

De la necesidad de garantizarles a diputados y senadores una total independencia y libertad en el ejercicio de sus funciones, a fin de que los -- otros Poderes -Ejecutivo y Judicial- no puedan coartarles esa libertad atribuyéndoles infracciones penales -delitos- que den base para procesarlos penalmente y privarlos de su libertad personal; de esta necesidad nacen las instituciones de la "Irresponsabilidad" -impunidad- la "inmunidad" y "el fuero". Con nítida claridad define el maestro Felipe Tena Ramírez estas instituciones y al respecto dice:

"Para alcanzar este fin -la absoluta independencia de los legisladores, la Constitución dota a los diputados y senadores de irresponsabilidad -impunidad- según el artículo 61, y de inmunidad -- conforme al Art. 108. Distingamos uno de otro de esos dos medios de protección.

"El primero de los dos artículos citados dispone que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Esto significa que respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo si la expresión de las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituye. Tal es la irresponsabilidad.

"Por otra parte, según los Arts. 108, 109 y 111, que en lugar distinto estudiaremos, los diputados y senadores no pueden ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su representación, si previamente la Cámara respectiva no pronuncia el desafuero que implica la suspensión del cargo de representante. En otros términos, la acción penal es incompatible en el ejercicio de la representación popular; para que proceda aquella, es necesario que desaparezca ésta, ya sea por el desafuero o ya por la conclusión natural del cargo. Llamamos inmunidad a la protección contra toda acción penal de que gozan los representantes populares durante el tiempo de su representación".

"Claramente se advierte la diferencia entre los efectos de la -- irresponsabilidad y de la inmunidad. La acción penal jamás procede respecto a los delitos cometidos al expresar sus opiniones -- el representante, precisamente en el ejercicio de su representación. Tocante a los demás delitos, la acción penal sólo procede cuando cesa la representación" (32)

(32) F. Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 19a. edición. México, - 1983. Pág. 273.

Por su parte, el eminente tratadista don Ignacio Burgoa Orihuela , dice, refiriéndose a estos mismos tópicos, lo siguiente:

"El fuero constitucional opera bajo dos aspectos. como fuero -- inmunidad y como fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

"a) El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se con - signa por la Ley fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que éstos "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos" sin que "Jamás puedan ser reconve - nidos por ellas"; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 in fine consti - tucional que dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria o por delitos graves del orden común.

"Tratándose de los senadores y diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente, es de - cir, con motivo de las funciones que realicen como miembros inte - grantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Dicho de otra manera, no por el hecho de ser diputado o senador, la persona que encarne la representación correlativa goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional, sino - únicamente cuando esté en su ejercicio funcional. De esta guisa, - cualquier miembro del Congreso de la Unión, cuando emita opiniones fuera del desempeño de su cargo, o sea, en el caso de que no esté en funciones, no es inviolable, pudiendo ser reconvenido por aqué - llas, pues la inmunidad sólo se justifica por la libertad parlamen - taria que todo diputado o senador debe tener dentro de un régimen democrático basado en el principio de división de poderes, sin que deba significar irresponsabilidad por actos que realice en su conducta privada. Por otra parte, si las opiniones que emita un di - putado o senador en el desempeño de su cargo configuran la incita - ción a algún hecho delictivo común u oficial o si su externación - implica en sí misma un delito de cualquier orden, opera la inmuni - dad mencionada en el sentido de que el opinante permanece inviola - ble y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones, o sea, - que no se le puede formular cargo alguno". (33).

En términos similares se producen, respecto de estos temas, don - Jacinto Pallares y don Ignacio L. Vallarta citados por el maestro Burgoa en su DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. (34).

(33).- Ignacio Burgoa Orihuela. Obra citada. Págs. 537 y 538.

Podríamos definir así, suscintamente, el "fuero constitucional" como el privilegio de que gozan algunos funcionarios públicos para no ser reconvenidos, perseguidos penalmente o procesados como consecuencia de sus opiniones, puntos de vista, declaraciones o su conducta pública, privilegio que le es inherente al funcionario público de que se trate mientras dure el desempeño de sus funciones públicas. La palabra "fuero" evoca aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. Como se vió en el Capítulo I de esta tesis, la palabra "fuero" tuvo en el derecho español varias acepciones, entre ellas la originaria de estatuto singular en favor de determinadas poblaciones. Aquí nos interesa registrar únicamente la de jurisdicción especial de clase, que fué la que tuvieron en cuenta los autores e ideólogos de nuestro Derecho Constitucional, especialmente don Manuel de la Peña y Peña, quien definió así el tribunal especial: "Todo aquel que se destina para conocer sólo cierta clase de causas o de personas determinadas. Se llama especial en contraposición de ordinario, que es el que está establecido para conocer indistintamente de todo género de causas y de personas" (35).

Más debemos puntualizar desde ahora que el fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio "gratuito" en favor del funcionario "aforado", lo que contrariaría la igualdad que debe privar en todo régimen democrático, sino proteger "la función" de los amagos del poder o de la fuerza. Más que en el antiguo derecho español, nuestro "fuero constitucional" reconoce su antecedente en este aspecto, en el derecho inglés, cuando en el siglo XIV los miembros del Parlamento inglés arrancaron al rey la concesión

(34).- Jacinto Pallares. El Poder Judicial. pp.46 y 47. Ignacio L. Vallarta. "Votos". Cuestiones Constitucionales. Tomo II, p.434. Citados por D. Ignacio Burgoa Drihuela. p. 537.

(35) Manuel de la Peña y Peña. Lecciones de Práctica Forense Mexicana. México 1836 Tomo II p. 371. citado por el maestro F. Tena Ramírez en la p. 560 de su DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Porrúa México, 1990.

de ser juzgados por sus propios pares, a fin de asegurar su independencia. Una diferencia substancial entre los antiguos fueros y el moderno "fuero constitucional" es la de que aquéllos deberían agotarse en los diversos estadios de su jurisdicción y concluirse dentro de esa jurisdicción especial. Nuestro fuero constitucional en cambio comienza en la jurisdicción especial y puede, eventualmente terminar su conocimiento en la jurisdicción ordinaria.

Es oportuno señalar que los funcionarios públicos en México están sujetos a tres clases de responsabilidades, a saber:

- a) La responsabilidad administrativa.
- b) La responsabilidad civil y finalmente
- c) La responsabilidad penal (36).

La primera se deriva de la obligación que tiene de "guardar la -- Constitución y las leyes que de ella emanen", y cuya obligación contrae de mane -- ra solemne al tomar posesión de su cargo, según lo establece de manera clara y terminante el artículo 128 constitucional. Dicha responsabilidad se origina -- comunmente en el hecho de que el funcionario público no cumpla sus obligaciones legales inherentes al ejercicio de su cargo. Sobre este particular dice el -- maestro Gabino Fraga en su DERECHO ADMINISTRATIVO:

"La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública dá nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, -- sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal.

"Esa responsabilidad no trasciende fuera de la Administración, la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido -- la falta . . .

"Por el contrario la otra opinión sostiene que el poder del -- Estado, que sirve de fundamento al derecho penal es el mis --

(36).- Ignacio Burgoa Orihuela. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1976. P&g. 535.

mo que funda el poder disciplinario. En uno y en otro el Estado obra haciendo uso de sus facultades de imperio y no existen sino diferencias formales que no afectan la naturaleza misma de los - actos, entre los que se realizan en la vía penal y los ejecutados en la vía disciplinaria."

"A pesar de lo sustentado en la opinión anterior, parece que no - hay una perfecta identidad entre el poder penal y el poder disciplinario, pues éste supone una relación de dependencia especial - que sólo existe mientras dura el servicio, la cual no es necesaria para el ejercicio del poder penal".

"Además, y como ya se dijo anteriormente la responsabilidad disciplinaria puede coexistir con la responsabilidad penal lo cual - podría concebirse si fueren idénticos ambos poderes, en virtud - del principio "non bis in idem" (37).

Ahora bien, preside toda la materia de inmunidades el principio de que el fuero se ha instituído para proteger la función, no al funcionario. De - manera tal que si se retira éste de la función por virtud de una licencia, el - funcionario abandona simultánea y concomitantemente el fuero hasta el momento - en que por haber cesado la licencia, el funcionario "licenciado" regresa a la - función. Se trata de un efecto en todo semejante al que produce el "desafuero" en tratándose de delitos comunes; aquí como allá el apartamiento de la función equivale a la suspensión de la inmunidad, por más que en un caso el origen del retiro está en la voluntad de quien solicita la licencia y en el otro en la decisión impuesta por la Cámara respectiva.

Finalmente debo decir que la normación del "fuero" deja mucho - que desear en nuestro orden jurídico positivo, ya que mientras que en la - generalidad de las legislaciones extranjeras quedan excluidos del "fuero" los delitos flagrantes, en nuestro medio no se hace esta exclusión, -- por lo que un funcionario público que es sorprendido en flagrante delito no puede ser detenido ni perseguido en ese momento en virtud de que indebidamente lo protege el fuero.

(37).- Gabino Fraga. DERECHO ADMINISTRATIVO. 25a. edición. Editorial Porrúa. México. 1986. Pág. 169.

"non bis in idem": no dos veces por lo mismo.

Al decir de algunos autores la inmunidad sólo opera cuando el -- hecho se ejecuta por el parlamentario, en el desempeño de sus funciones; fuera de este requisito esencial, según esos autores, el delito se comete. Por ejemplo, si en un mitín un diputado incita a la rebelión, comete delito. Si en una colisión de tránsito, el diputado insulta a la persona con la que chocó, delin que a pesar de su cargo; si fuera de sus funciones opina sin medida ni sentido, no se encuentra al cubierto de la inmunidad. El autor de esta tesis no está - conforme con esta postura: entre el abuso de la libertad y de la inmunidad y su restricción con peligro de ponerle una mordaza a los representantes populares, - prefiero el abuso del fuero y de la libertad. En todo caso la materia exigiría una minuciosa reglamentación que siguiera las siguientes bases: en cuestiones de opinión, que generalmente se resuelven en palabras de más o de menos, no debe - proceder la persecución del calumniador o del difamador, si tiene fuero, y por tanto, debe respetarse su inmunidad. En cuestiones civiles, en accidentes de - tránsito, en delitos contra la integridad corporal de terceros, siendo flagrantes, no procede respetar la inmunidad parlamentaria.

b) .- El juicio político en caso de delitos oficiales.

De acuerdo con el maestro don Ignacio Burgoa, "por juicio político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito - oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable". En el primer caso, a dicho procedimiento se le denomina también "ante-juicio" pues to que sólo persigue como objetivo eliminar el impedimento que representa el - fuero para que el funcionario de que se trate quede sometido a la jurisdicción - de los tribunales ordinarios que deban procesarlo por el delito común de que - haya sido acusado. En cambio, en el segundo caso, el aludido procedimiento sí reúne las esenciales características de un proceso, ya que culmina con un acto jurisdiccional, llamado sentencia, en el que se impone la pena legalmente decre tada por el delito oficial del que el alto funcionario haya sido declarado res- ponsable" (38).

La Carta Magna de 1857 instituyó el "fuero constitucional" para - los altos funcionarios federales por los delitos comunes y por los delitos ofi- ciales que cometieran durante el ejercicio de su encargo. El artículo 103 de - dicho Cuerpo de Leyes establecía que: "Los diputados al Congreso de la Unión, - los individuos de la Suprema Corte y los Secretarios del Despacho, son responsa bles por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo - encargo. Los gobernadores de los Estados, lo son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República pero durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la liber- tad electoral y delitos graves del orden común".

El Constituyente de 1857 creó dos sistemas de enjuiciamiento por razón de la competencia: uno corresponde a la competencia jurisdiccional, para que los altos funcionarios federales, una vez desaforados por los delitos del - orden común que cometan durante el tiempo de su encargo, queden a disposición - de la justicia ordinaria. El otro sistema se refiere a la competencia constitu cional, en que por ningún motivo interviene un juez ordinario, porque tratándo- se de los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios, es exclusiva- mente de la competencia de los altos cuerpos políticos de la Nación.

(38)Ignacio Burgoa Orihuela. Obra citada. p. 542.

En efecto, para los delitos comunes sujetos al conocimiento de la justicia ordinaria, era indispensable separar al funcionario acusado, del cargo que estaba desempeñando en ese momento, privándolo de su investidura por medio del ante juicio o autorización para proceder, también llamado "requisito de procedibilidad" en la doctrina procesal penal. Esta autorización se basa en la voluntad soberana que tiene el Parlamento para consentir o no en que uno de sus miembros sea enjuiciado por los tribunales ordinarios, pues aún en el caso de que existieran pruebas vehementes de culpabilidad en contra del acusado, no se le podría detener ni arrestar ni siquiera en el caso de haber sido sorprendido en flagrante delito. Aún en casos de esta índole, pueden entrar en juego intereses políticos que es conveniente preservar. Pero esta clase de "ante-juicio" "autorización para proceder" o "requisito de procedibilidad", de ninguna manera, prejuzgaba, en caso de rechazarse la petición de desafuero, para que el responsable quedase a disposición de la justicia, una vez que hubiese concluido el tiempo de su representación. Sin embargo, por la anfibológica forma en que se hallaba redactado el artículo 104 de la Constitución en comentario, daba origen a opuestas interpretaciones.

En efecto, el procedimiento establecido por dicho precepto constitucional establecía que "si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado, declarará, por mayoría absoluta de votos, "si ha o no lugar" (39) a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En caso afirmativo, queda ipso facto separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Tanto en la primitiva redacción del citado artículo 104 de la Constitución de 1857, como en su reforma de 13 de noviembre de 1874, parecía entenderse que si la Cámara negaba el permiso para proceder, al dejar el acusado de gozar de fuero para convertirse en un simple ciudadano, no podía enjuiciársele por los delitos comunes que hubiere cometido en el tiempo de su encargo por establecer la Constitución que al negar el Congreso la autorización para proceder no habría lugar a procedimiento ulterior (40).

(39) De disparate gramatical califica el maestro F.Tena Ramírez la entrecomillada expresión: "si ha o no lugar". Textualmente dice: "Por lo que hace a la expresión 'si ha o no lugar' es gramaticalmente un desatino".

(40) La anfibología originada por la vaguedad del texto de 1857 quedó conjurada en la Constitución de 1917, mediante la siguiente adición: "Tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación" (Art. 111).

La decisión de los delitos oficiales quedó reservada al juicio político. Por delitos oficiales debe entenderse aquéllos que cometen los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones y que está definido y sancionado en la Ley de Responsabilidades Oficiales. El artículo 105 de la Constitución de 1857 prevenía: "De los delitos oficiales conocerán: El Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia, como Jurado de Sentencia. El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su cargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en Gran Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe". Reformado dicho precepto por ley de 13 de noviembre de 1874 que restableció el sistema bicameral se le suprimió a la Suprema Corte de Justicia el carácter de Jurado de Sentencia y se encomendó a la Cámara de Senadores, cuerpo esencialmente político y capacitado por tanto, para juzgar en cuestiones de índole política. Posteriormente, el 6 de junio de 1896, se expidió la Ley Reglamentaria del precitado artículo constitucional.

Examinemos lo que la doctrina ha entendido por juicio político y las opiniones de los comentaristas que por su interés transcribimos para lograr una mejor orientación en el tema. Don Jacinto Pallares decía al respecto, lo siguiente:

"La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidas acechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional, consignado en los artículos 103 y 107 del Código Fundamental (de 1857). Este fuero dá lugar a dos clases de procedimiento, según se trata de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozan. Tratándose de los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente (sic) por el juez competente sino previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa; y esto por las consideraciones dichas. Tratándose de la segunda clase de delitos, el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales sean juzgadas por jurados compuestos de -

los altos cuerpos políticos de la Nación. La razón y conveniencia de este fuero es clara: las responsabilidades oficiales de los funcionarios que lo gozan tienen íntimo enlace con la política; cuestiones políticas son las que tienen que decidir al juzgarnos: es un juicio político el que se trata de abrir; la pena que se les impone no es otra que la muerte política; es pues, necesario que funcionarios de la primera jerarquía, dotados de profundos conocimientos y larga práctica en la cosa pública, interiorizados en todos los giros que toman los abusos políticos, apreciadores exactos de la trascendencia de tales y cuales delitos oficiales y profundamente versados en todos los ramos de la legislación, sean los que conozcan de ese juicio político. Y así fué conveniente que la Constitución confiriera a los funcionarios muy caracterizados ese linaje de responsabilidades para evitar que una ley secundaria viniera a sujetar al criterio más o menos ruín y extraviado de un juez o alcalde o de otro funcionario más o menos subordinado en la jerarquía administrativa, un negocio de tanta trascendencia como la responsabilidad de altos funcionarios de la federación" (41).

Por su parte, don Ignacio L. Vallarta, al referirse a la inviolabilidad de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los Estados sostiene que:

"Este principio se deriva de la necesidad de garantizar el sistema republicano que rige lo mismo a la Unión que a los Estados, principio que está sancionado en los textos constitucionales que conceden el fuero, de un modo expreso, a los altos funcionarios de la federación, e implícita pero necesaria y lógicamente a los poderes supremos de los Estados. El enjuiciamiento del Congreso o de esta Suprema Corte por un juez común, sería un atentado tan reprobado por la Constitución, como el proceso de una legislatura o de un Tribunal de algún Estado. El principio y la consecuencia son los mismos, ya se vea la cuestión en el orden federal o en el local. Esta es la razón fundamental que veda a los jueces de Distrito, encausar a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; supuesto que las facultades de los tribunales no llegan hasta poder subvertir ni en la Unión ni en los Estados la forma republicana; supuesto que mal pueden los jueces invocar la Constitución para derivar de ella la facultad de infringirla, de romperla. Pero nada de esto sucede cuando se trata de autoridades o empleados subalternos, federales o locales; el régimen republicano no se subvierte, ni se altera con que un juez ordinario procese a un administrador de aduana, a un general, a un jefe de hacienda, a un administrador de correos, lo mismo que no se trastorna ni se conmueve con que se encauce a un jefe político, a un tesorero, a un juez o a un alcalde. Ni la nación ni -

(41) Jacinto Pallares. EL PODER JUDICIAL. pp.46 y 47 citado por el maestro -- Ignacio Burgoa O. en su DERECHO CONSTITUCIONAL. p. 536.

los estados se resienten en las funciones soberanas que ejercen, con el proceso de una de esas autoridades". (42).

Finalmente, don Mariano Coronado, en sus ELEMENTOS DE DERECHO --
CONSTITUCIONAL MEXICANO, establece:

"El fuero constitucional de los altos funcionarios federales, es pues, la excepción hecha en su favor para que no se les sujete a juicio criminal, sino precediendo la declaratoria correspondiente de la Cámara de Diputados, y para que si tal juicio se provoca por delitos oficiales, lo falle la Cámara de senadores, -- erigida entonces en Gran Jurado. Tal excepción se funda en la necesidad de garantizar a los poderes nacionales el libre y expedito ejercicio de sus funciones, que se paralizarían con frecuencia, con daño del servicio público, si cualquier juez, sin trámite alguno, tuviese la facultad para enjuiciar a los miembros de dichos poderes, mayormente cuando la pasión política o los odios del Ejecutivo, se quisiesen ceban en determinados funcionarios. Igualmente, el procedimiento y fallo de la Cámara federal tiene por razón el tratarse de delitos oficiales, que casi siempre revisten carácter político, y para cuya apreciación exacta y equitativa serían por lo común incapaces los jueces ordinarios. Por tanto el orden público de una parte y de otra el mayor acierto en la sentencia, apoyan el fuero constitucional de que hemos hablado.

"Más cuando los altos funcionarios están separados de sus cargos propios para desempeñar comisiones o empleos de otro género, no militan los motivos que hemos expuesto; en consecuencia, durante el período de la separación, los referidos funcionarios no gozan de fuero por infracciones oficiales, ni por delitos comunes, a no ser que se les juzgue cuando vuelvan a ejercer sus funciones, pues entonces su proceso, sin las formas y trámites respectivos, darían lugar a los inconvenientes que hemos apuntado" (43).

Respecto a los delitos oficiales, el maestro don Felipe Tena Ramírez dice lo siguiente:

"En su conocimiento no interviene una sola Cámara, como en los delitos comunes, sino las dos: la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y de sentencia.

"El Senado no puede actuar sin la previa acusación del fiscal, que es la Cámara de Diputados, la cual debe tomar su decisión por simple mayoría de los presentes, ya que la Constitución no prevé mayoría especial.

(42) Ignacio L. Vallarta. CUESTIONES CONSTITUCIONALES. "VOTOS" Tomo II, p.434. Citado por el maestro Burgoa en su DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. p.537.

(43) Mariano Coronado. ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 3a. edición México, Librería de Ch. Bouret. 1906. Edición facsimilar de la Universidad Nat. Autónoma de México. México. 1977.

"La Cámara de Senadores inicia, por virtud de la acusación, un verdadero juicio, que por serio justifica, ahora sí, la denominación de Gran Jurado que el artículo otorga a aquella Cámara. Debe al efecto oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime convenientes, para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, ya sea que absuelva o que condene.

"Si absuelve, ningún otro tribunal podrá llegar a ocuparse del caso, ejecutoriamente resuelto, a diferencia de lo que ocurre en los delitos comunes, donde el desafuero no prejuzga de la acusación de que conocerá el juez ordinario.

"Si condena, el Gran Jurado aplicará como pena la privación del puesto, en este caso es definitiva, difiriendo así de la simple suspensión que produce el desafuero por delitos comunes. El distinto tratamiento se explica. En los delitos oficiales, la infracción se comete precisa y exclusivamente en el ejercicio del cargo, lo que trae consigo que el infractor no merezca más ser depositario de la función de que hizo mal uso. Los delitos comunes, en cambio, no acarrear precisamente la indignidad para el desempeño de la función; compete en todo caso al legislador consignar la indignidad como impedimento para el cargo, lo que en la actualidad existe únicamente, y tan sólo para ciertos delitos, en el caso ya anotado de los Ministros de la Corte. Consignarlo como impedimento hemos dicho, no como pena, pues la ley introduciría a todas luces una desigualdad injusta si a las sanciones que establece por los delitos comunes para la generalidad de las gentes, hubiera de agregar o de seleccionar para los funcionarios que cometieren un delito común, la destitución del cargo.

"Además de la privación del cargo, el mandamiento constitucional obliga al Senado a imponer al reo la pena consistente en no obtener otro empleo por el tiempo que determine la ley.

"Es en los delitos oficiales donde el fuero cumple su objetivo tradicional, como es el de ser juzgado por un tribunal especial el titular de la prerrogativa (subrayado del autor de esta tesis). El mismo fuero -lo hemos visto- opera de modo diverso en presencia de delitos comunes, pues allí no presenta el aspecto activo del juicio, sino el puramente pasivo de impedir el ejercicio de la jurisdicción ordinaria. De todas maneras en ambos casos el retiro temporal o definitivo del fuero se traduce gramatical e ideológicamente en el "desafuero", palabra ésta última habitualmente usada entre nosotros para significar el común resultado del retiro de la Inmunidad, que es lo más tangible y trascendental así para el vulgo como para el jurista" ... (44)

(44) Felipe Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. p. 558 y 559.

Finalmente repasemos lo que sobre estos tópicos dice don José --
Marfa del Castillo Velazco:

"El Congreso procede por medio de una sección que se llama del -
Gran Jurado, y que practica las diligencias que estima convenientes para el esclarecimiento de la verdad, oyendo siempre al acusado. El juicio que se forma la sección, se expone al Congreso erigido en Jurado, concluyendo con la o las proposiciones convenientes y en que consulta la sección la declaración que estima justa respecto a la acusación. Si ésta es por causa de delito común, el jurado no declara la culpabilidad ni la inocencia del acusado, sino que ciñe su juicio y la consiguiente declaración, a estimar si hay fundamento bastante en la acusación para que pueda proceder a la formación de un proceso, el juez común, - - quien queda expedito para absolver o condenar, según sea de justicia sin preocupar su juicio con la declaración del Gran Jurado. Si la acusación es por causa de delito oficial, el Congreso, procediendo siempre en la forma requerida, pronuncia un verdadero veredicto que establece la culpabilidad o inocencia del acusado. En este caso, el juez de sentencia, que es la Suprema Corte de Justicia, no queda en libertad como se ha dicho respecto del -- juez del Fuero Común, para absolver y solamente tiene el derecho de tomar en consideración las circunstancias del delito para determinar la pena que ha de imponerse al culpable. En uno y en otro caso, el funcionario queda separado de su encargo, desde el momento de la declaración del Congreso, pero esta separación no es una destitución. Así lo ha declarado ya la práctica de la - Suprema Corte de Justicia, y así fué la mente del Congreso Constituyente, que no aceptó la idea de destitución verdadera, y por el mismo solo hecho de la declaración del Gran Jurado. La separación es la consecuencia del estado civil en que queda el acusado, a quien se suspenden, por virtud del proceso, los derechos - de ciudadano, que necesitaría tener expeditos para continuar con el ejercicio de su encargo. La destitución impuesta como consecuencia de un hecho que haya motivado una acusación, sería una - verdadera pena y la imposición de las penas propiamente tales, - es de la exclusiva competencia del Poder Judicial. Las diligencias que practica la Sección del Gran Jurado, han de ser regidas por los preceptos constitucionales y el acusado debe tener todas las garantías que la Constitución otorga a los procesados criminalmente. No es posible creer que el poder legislativo se quisiera nunca constituir en infractor de la Constitución, a la que debe su origen y el ejercicio de su poder. La detención de los funcionarios acusados no es lícita, mientras el Congreso erigido en Jurado, no declare que el acusado es culpable o que se puede proceder en su contra por los tribunales comunes, porque todo - hombre está en posesión perfecta del estado de inocencia, mientras el juez competente no suspenda esa posesión por medio de un auto motivado que abra la averiguación por la vía criminal; y el único juez competente para pronunciar este auto, tratándose de - los altos funcionarios de la Federación es el Congreso de la -- Unión erigido en Gran Jurado. Esta disposición constitucional -

que impropiamente se ha llamado fuero constitucional, no es en favor de las personas, sino en favor de la independencia y libertad de los diversos poderes a cuyo ejercicio contribuye el funcionario, y por lo consiguiente, su detención o prisión, implica un atentado contra el poder público y una violación de la Constitución. Ha creído hallarse en esto la impunidad para los altos funcionarios de la Federación y en odio de tal impunidad, se ha concebido la falsa idea de que hay algunos casos que es lícita la detención o prisión, pero debe considerarse que autorizarla en algún caso, es abrir la puerta para que se verifique en todos los casos y tal autorización sería la pérdida total de la independencia y división de los poderes públicos. En favor de ésta, que es la salvaguardia de la libertad del pueblo y de los derechos del hombre, pudiera pasarse hasta esa temida impunidad que nunca sería real y verdadera, porque si el funcionario culpable huye por el temor de la acción del Gran Jurado, él mismo se ha impuesto con su fuga y su ocultación una pena y una pena más grave después de la capital, porque sería indefinida e interminable mientras no se sometiera a su juez. Sin embargo, el hecho de haber consentido el Congreso de la Unión en la prisión de dos de sus miembros antes que el mismo Congreso erigido en Gran Jurado hubiera pronunciado la correspondiente declaración, hace desearse que la ley determine si hay algún caso en que sea lícita la detención y cómo debe procederse para que no se cometa una violación de los derechos del hombre en la persona del detenido, aunque lo más seguro, lo único estrictamente constitucional y lo verdaderamente conveniente, para la independencia de los poderes es que se sostenga el cumplimiento del precepto de la Constitución. (El subrayado es del mismo autor del texto). En la discusión de estos artículos en el seno del Congreso Constituyente se volvía con frecuencia a la idea de restablecer el Senado, se dió la facultad de imponerles la pena determinada por la ley, a la Suprema Corte de Justicia y en verdad que será siempre conveniente y seguro, que este Alto Cuerpo ejerza esa facultad, si se ha de observar el precepto constitucional que previene que solamente el Poder Judicial puede imponer penas propiamente tales. La imposición de las mismas, debe ser siempre obra de la justicia, y nunca de la política, si se quiere asegurar más aún que el acierto, la libertad de la República y de los individuos. En la discusión referida, se presentaron diversos proyectos e ideas y sistemas muy distintos los unos de los otros, para separar de su encargo a los malos funcionarios públicos y entre esos sistemas, la comisión de constitución prefería y propuso el juicio político, por el cual se verificaría la separación del funcionario, sin imponerle una pena (el subrayado es del autor de esta tesis) de manera que subsistieran los funcionarios por el tiempo de su encargo, pero durante su buena conducta. Desechado el proyecto de la comisión referida, no se podía desconocer que la responsabilidad de los funcionarios debe ser real y efectiva y que el funcionario, reo de delitos oficiales y destituido de su encargo

por una sentencia, no debe volver a ejercer dicho encargo. Por esta causa, el artículo 106 de la Constitución (de 1857), previene que "pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto". Hay también para fundar este artículo, la consideración de que sería acaso sumamente fácil y con burla y menosprecio de la justicia y de la sociedad, obtener del Ejecutivo un indulto de pena merecida, quizá por actos del mismo Ejecutivo, como sucedería indultando a un funcionario que hubiera sido declarado culpable por delitos oficiales" (45).

En resumen puede decirse: los altos funcionarios de la Federación que cometan, en el ejercicio de su encargo, delitos de carácter oficial, no pueden quedar a disposición de la Justicia Ordinaria. Por delito oficial debe entenderse el que se cometa en el ejercicio de la función y qué, además, esté definido y sancionado en la Ley de Responsabilidades Oficiales. El principio de Derecho Penal que reza: nullum crimen sine previa lege penale, debe presidir y regir todo lo que se relaciona con los delitos cometidos por los altos funcionarios. Si la destitución es una pena, para poder aplicarla se requiere que la conducta punible atribuida al alto funcionario se encuentre descrita en la ley misma y que la imponga la autoridad judicial preferentemente. En otros términos, para que el delito exista, es indispensable la existencia del tipo penal, y aquí es donde el problema resulta escabroso y difícil, porque nada hay más dañino para que la justicia se imparta limpia y estrictamente, que la influencia y más aún, la intervención de la política en los asuntos judiciales.

Próximo a terminar este inciso b) del Capítulo III sobre el Juicio Político en caso de delitos oficiales, es procedente ocuparse de la ominosa disposición que introdujo en la Carta Magna el 14 de agosto de 1928 el general Alvaro Obregón sin tener el carácter de Presidente de la República sino de simple candidato presidencial (por oficio de 19 de abril de 1928), cuya adición consistió en la del párrafo sexto del artículo 111 constitucional que a la letra decía:

"El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los --
Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los
Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magis-
trados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y
de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito
Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de -

(45) José María del Castillo Velasco. APUNTAMIENTOS PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Imprenta del Gobierno. México, 1870.

Diputados primero, y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario - acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

"El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la - destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo - privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud".

Esta vergonzosa disposición constitucional implica desde cualquier punto de vista una afrenta para la dignidad e independencia del Poder -- Judicial que sólo es comprensible teniendo en cuenta que su autor fué el mismo que decretó, sin formación de causa, el sanguinario asesinato del general Francisco Serrano, compadre suyo, y sus trece acompañantes en el pueblo de Huitzilac, Morelos, a unos cuantos kilómetros de la capital de la República, siendo - Presidente de la República el general Plutarco Elías Calles, quien comparte con Obregón la complicidad de tan horrenda masacre. No es de extrañar la afrentosa adición constitucional de marras, pues dice el adagio que el que puede lo más - puede lo menos. Durante largos años estuvo vigente esta insólita disposición constitucional hasta que el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado decidió quitarla de la Constitución en donde nunca debió haber estado.

c).- La Licencia y el Fuero.

Suelen interferir el fuero y la licencia otorgada a los altos funcionarios. Debe tenerse presente que en materia de inmunidades rige el ya conocido principio de que el fuero se ha instituido para proteger la función y no al funcionario. Cuando éste último se retira de sus funciones como consecuencia de una licencia, el funcionario abandona concomitante y simultáneamente el fuero hasta el momento en que, por haber cesado la licencia, regresa el funcionario para seguir desempeñando su cargo. Se opera un efecto semejante en todo al que se produce por el desafuero en el caso de delitos comunes; en un caso - como en el otro, el cese de la función trae aparejada la suspensión de la inmunidad; si bien es cierto que en un caso la fuente del retiro depende de la voluntad de quien solicita la licencia y en el otro la decisión impuesta por la Cámara (desafuero).

La licencia generalmente tiene por objeto que el funcionario pueda dedicarse a desempeñar otro empleo o comisión, incompatibles con las funciones protegidas por el fuero; así debe ser por mandamiento constitucional respecto a los diputados y senadores y a los ministros de la Suprema Corte, con la sanción de la pérdida de la investidura.

Art. 62. "Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio"

Art.100. "Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, serán concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; - las que excedan de este tiempo, las concederá el Presidente de la República con la aprobación del Senado, o en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Ninguna licencia podrá exceder el término de dos años".

Art.101. "Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito y los respectivos secretarios no podrán, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los casos honoríficos en asociaciones científicas, literarias

o de beneficencia. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo". (46).

La licencia en estos casos no es permiso para desempeñar simultáneamente funciones incompatibles, como lo ha entendido una interpretación equivocada, sino separación del cargo sin renunciar al mismo, tal como lo explica el artículo 62 constitucional respecto a los miembros del Congreso. En estas condiciones, los delitos que se cometieren durante el lapso de la licencia no están protegidos por el fuero. Y esos delitos nunca podrían ser los delitos de los altos funcionarios que prevé el Art. 111, pues si el funcionario en cuestión no está ejerciendo sus funciones, malamente podrá cometer delitos con motivo y en ejercicio de dichas funciones, que es en lo que consisten los delitos oficiales.

La parte final del precepto da a entender que todo él se refiere al caso de separación por licencia. Si nos colocamos en esta hipótesis, podremos observar que se hace referencia a delitos oficiales y a delitos comunes cometidos en el desempeño los primeros y durante el desempeño los segundos de algún empleo, cargo o comisión no protegidos por el fuero. La distinción entre las dos clases de delitos es inútil y puede ser inconveniente; interesa esa distinción cuando los delitos se cometen durante el encargo protegido por el fuero pero los realizados fuera del encargo sólo pueden ser para la Constitución delitos ordinarios y su tipificación y clasificación corresponden al Código Penal.

Los actos delictuosos cometidos durante el lapso de una licencia no guardan, por regla general, ninguna relación con el fuero, si éste está suspendido. Sin embargo, la posibilidad de que se recupere el fuero al concluir la licencia, plantea varios problemas.

Si el proceso no comenzó antes de que el funcionario volviera a su encargo, es indispensable el desafuero para que se inicie dicho proceso, puesto que se le imputa al individuo nuevamente aforado, un delito común. Si el proceso se inició antes de que se reintegrara el funcionario a su cargo, pueden suceder dos hipótesis. Conforme al artículo 38 constitucional se suspenden

(46) El decreto de 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, reformó este artículo 101, para quedar en los siguientes términos:

Art.101 "Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los respectivos secretarios, no podrán, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo". Este decreto entró en vigor el día 15 de enero de 1988.

los derechos o prerrogativas del ciudadano; por estar sujeto a proceso en virtud de un delito que merezca pena corporal, a partir del auto de formal prisión por estar prófugo de la justicia, desde la fecha de la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal (fracciones II y V). Si al expirar la licencia el funcionario se hallara en alguna de las dos hipótesis previstas, no podrá reintegrarse a sus funciones por estar suspendido en sus derechos de ciudadano, y el proceso podrá continuar. Sólo en caso de no estar comprendido el funcionario en ninguna de ambas hipótesis, el funcionario acusado podrá reasumir sus funciones y el proceso comenzado se detendrá en espera del desafuero. Pero en caso de que el proceso haya concluido con sentencia condenatoria antes de que el funcionario haya reasumido su cargo, la solución en tal caso será -- exactamente igual que si el funcionario hubiera sido suspendido y condenado por delitos comunes.

Ahora bien, ¿Qué ocurre si la sentencia impuesta al funcionario procesado fuera la de privación del cargo por un delito cometido durante el lapso de la licencia? El Código Penal estatuye esa pena únicamente para ciertos delitos cometidos en el ejercicio de funciones públicas: abuso de autoridad, peculado, concusión y algunos de los que se cometen en la administración de justicia. Claro se vé que el cargo del que se destituye es aquél en cuyo ejercicio se cometió el delito, de ninguna manera el cargo protegido por el fuero. Esta observación viene a corroborar que la destitución de los altos funcionarios sólo puede originarse en la comisión de delitos oficiales, es decir, los delitos cometidos en ejercicio de sus funciones específicas, nunca por delitos comunes.

Hasta aquí se ha tratado de los efectos que sobre el fuero produce la licencia en general. Es conveniente aclarar, sin embargo, que el precepto que vengo comentando se entendió alguna vez como si se refiriera a la licencia que se concede con una finalidad específica, por ejemplo, que el funcionario pueda desempeñar "otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales disfrute de sueldo", conforme a los términos del artículo 62 -- constitucional y en virtud de que antes de ser reformado en 1983, el artículo 110 decía textualmente:

Art.110. "No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la -
Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que
incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión públi
ca que hayan aceptado durante el período en que conforme a la -
ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los deli
tos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, -

cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el -
alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, de -
berá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo ante -
rior".

aludiendo a los delitos cometidos durante el lapso del empleo, cargo o comisión
ajenos a las funciones protegidas por el fuero. Esta interpretación era del -
todo errónea. En nuestro derecho constitucional la prerrogativa de que trata -
mos se concede a la persona en tanto que está en ejercicio de la función; en -
otros términos, el fuero salvaguarda directamente a la función e indirectamente
al funcionario, en cuanto es titular activo de la misma.

Para terminar este inciso c) del Capítulo III, quiero hacer hincapié
en que la licencia capaz de producir los efectos antes descritos, es la que
lleva consigo el retiro de la función, la imposibilidad legal de ejercerla. Po-
co importa que la licencia se conceda con goce de sueldo, como ocurre general -
y justificadamente en caso de enfermedad, ni interesa que el funcionario con -
licencia sea reemplazado. Lo decisivo y determinante es que por virtud de la -
licencia el funcionario quede impedido de realizar válidamente los actos de su
competencia.

d).- Responsabilidad post-cargo por delitos oficiales

Dice textualmente el primer párrafo del artículo 114 constitucional:

"El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período 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".

Por lo que hace al término especial que para la prescripción de dichos delitos y faltas señala este precepto, se plantea el problema de a quién corresponde conocer de dichos delitos y faltas oficiales durante el año posterior a la terminación del encargo, si a la potestad judicial común o a la Cámara de Senadores como Gran Jurado. El artículo 107 de la Constitución de 1857 era muy similar a este primer párrafo del actual artículo 114, pues decía: "La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después". Y por otra parte el artículo 4º de la Ley de 6 de junio de 1896 reservó para el Congreso de la Unión (unicamaral) el conocimiento de la responsabilidad de los altos funcionarios, "aunque dicha responsabilidad se exija después de haber cesado los funcionarios en el ejercicio de su encargo, pero dentro del término que señala el artículo 107 constitucional" (un año). La similitud de ambos preceptos nos podría inducir a pensar que la solución que dió la ley reglamentaria de 1896 conserva su vigencia por no haber mudado el precepto reglamentado. Pero la solución del problema planteado no es ésta por razón del cambio substancial operado en el tratamiento de los delitos oficiales en la Constitución de 1857 y en la actual.

El Constituyente de 1856 estableció que de tales delitos conocerían alternativamente el Congreso (Cámara única) como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia. El primero separaba al funcionario de su encargo y la segunda procedía a aplicar "la pena que la ley designe". Al implantarse el bicameralismo, la reforma de 1874 conservó el anterior sistema, con la sola innovación de hacer de la Cámara de Diputados el jurado de acusación y del Senado el de sentencia. Así pues, durante toda la vigencia de la Constitución de 1857 el jurado de sentencia fué un típico tribunal especial, con plenitud de jurisdicción para atraer a su conocimiento los delitos oficiales de los altos funcionarios. Ningún juez ordinario podía conocer de tales delitos, ni total ni parcialmente, ni durante el ejercicio de la función ni des -

pués de concluída. Como consecuencia lógica, la ley reglamentaria de 1896 re - servaba al único tribunal que tenía competencia para intervenir en dichos deli - tos, como era el Senado, el conocimiento de los mismos durante el año poste -- rior a la terminación del encargo.

La Constitución de 1917 conservó a las Cámaras en sus respectivos papeles de acusadora y sentenciadora, pero modificó substancialmente el sistema al seguir el modelo norteamericano en cuanto a la competencia del Senado. Con - forme al modelo norteamericano "el alcance de la sentencia no irá más allá de - la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier otro empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie juzgue y castigue con arreglo a derecho (art. I Sec.3). El mismo sistema había sido acogido, con ligeras variantes, por nuestra Constitución centralista de - 1836 (Ley Tercera, artículo 48).

Art. I Sec. 3 de la Constitución norteamericana.

"El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las - acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna - con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o pro - testa. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos de - berá presidir el de la Suprema Corte. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes".

"En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la - sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inha - bilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico , de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el indivi - duo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, en juicio, juzgue y castigue con arreglo a derecho".

Art. 48 de la Ley Tercera de la Constitución de 1836.

"En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el - mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios - del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la - marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, por infracción del artículo 3º parte quinta de la Segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la cámara de diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a - ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, ins - truido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará sin que pueda imponer otra pena que la destitución del cargo o -

empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes".

La diferencia entre éste y el sistema anterior consiste en que el Senado, como tribunal especial, no conoce completamente y en su integridad de la responsabilidad penal del acusado, sino solamente del aspecto que le interesa como cuerpo político, es decir, la destitución y la inhabilitación del funcionario. Y esto es así porque tanto los constituyentes norteamericanos, como los autores de las Bases Constitucionales de 1836 consideraron como una pena más gravosa e infamante la destitución y la inhabilitación, que cualquier otra pena incluyendo la privativa de libertad, sin perjuicio, claro está, de que si el funcionario acusado hubiere cometido además delitos del orden común, se le procesará y castigará, aparte, por esos otros delitos. O como dice el maestro Tena Ramírez, al órgano político no le preocupa la responsabilidad del individuo como uno de tantos individuos que conforman la comunidad social, una vez que ha emitido sentencia condenatoria.

De aquí se sigue que si el alto funcionario ha dejado de serlo por terminación natural de su cargo, la motivación política de la competencia del Senado, que consiste en proteger la independencia y dignidad de la calidad parlamentaria, ha perdido su razón de ser. Amén de que el Senado prácticamente se hallaría imposibilitado de aplicar la pena específica que le señala el mandato constitucional, como es la privación del cargo, a quien ya dejó definitivamente de ocuparlo.

Por lo que toca a la inhabilitación para ocupar y disfrutar de cualquier otro empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos, como se ve claramente de la comparación de la Sec. 3 del Art. I de la Constitución norteamericana y el artículo 48 de la Ley Tercera de nuestras Bases Constitucionales de 1836, nuestro texto, a diferencia del norteamericano, remite a la ley ordinaria, por lo que el juez común estará en aptitud de aplicar esta pena, además de cualquier otra que determine el Código Penal o ley común, según lo dispone expresamente la Constitución. En conclusión, podemos decir que durante el año posterior a la terminación del encargo del alto funcionario, su responsabilidad por delitos y faltas oficiales es exigible ante la potestad judicial común.

El caso en que se trata de exigir responsabilidades a un alto funcionario que goza de licencia es del todo diverso. Porque durante el lapso de la licencia para el alto funcionario sólo es dable cometer delitos comunes. Pero si durante ese tiempo se pretendiera procesarlo por virtud de un delito oficial cometido antes de la licencia, surge el problema de a quién corresponde su conocimiento. El principio de que el fuero custodia la función, nos inclinaría a pensar que, suspendido el cargo por virtud de la licencia, el fuero del juicio político queda igualmente suspendido. Lo cual no es cierto. En los delitos oficiales la condena equivale a la destitución, a diferencia de los delitos comunes donde el desafuero sólo equivale a la suspensión del cargo. Pues bien, para que el juez ordinario se pueda avocar al conocimiento de una causa por delitos oficiales de altos funcionarios, no basta ciertamente la suspensión que entraña una licencia voluntaria o el desafuero impuesto por delitos comunes; es indispensable que previamente opere la separación definitiva del cargo, ya sea como resultado de la destitución que el Senado haga del funcionario acusado, o bien porque se cumple el término natural del encargo. Las consecuencias prácticas confirman esta tesis. Si durante el tiempo de la licencia el juez común -- aplicara la pena de destitución de su cargo al alto funcionario, lo cual es posible conforme al Código Penal, para ciertos delitos de funcionarios públicos, la competencia exclusiva del Senado para aplicar la pena de destitución al alto funcionario acusado, quedará a todas luces burlada. En tal virtud para enjuiciar por delitos oficiales a un alto funcionario con licencia, es indispensable llevar a cabo el juicio político, haya regresado o no a su encargo el funcionario.

"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 más que se restringiera "durante el tiempo de su 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 especifican, apartándose así el precepto de la fórmula que emplea para el resto 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" (47).

(47) - Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. p. 571.

e).- El fuero del Presidente de la República.

De acuerdo con el Art. 108 constitucional hay tres diversas categorías de funcionarios públicos susceptibles de cometer sendos delitos y faltas oficiales, cada una de cuyas categorías recibe de la Constitución un tratamiento diverso.

La primera categoría está integrada por los diputados federales y senadores de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el Procurador General de Justicia de la República, quienes 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". En tal virtud, en cuanto a tales funcionarios ningún delito cometido durante el tiempo de su encargo queda excluido del fuero; así que es posible perseguirlos por cualquier delito, conforme al procedimiento previsto por la Constitución para cada uno de ellos.

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

En el Constituyente de 1856 la Comisión de Constitución no incluyó a los funcionarios locales entre los enumerados en el título relativo a responsabilidades; y en cambio sí incluyó a los gobernadores de los Estados por virtud de haber concebido que éstos, como si se tratara de una Confederación de Estados y no como miembros libres y soberanos de una Federación, fueron tratados como agentes subalternos del gobierno central, razón por la cual se redactó en los siguientes términos el artículo 103 constitucional de aquél entonces: "Los gobernadores de los Estados lo son igualmente (responsables) por infracción de la Constitución y leyes federales". Parecía lógico, en efecto, que si los gobernadores eran considerados funcionarios federales en cuanto agentes de la Federación, estuvieran sujetos por este concepto a las mismas normas que regían la responsabilidad de los funcionarios natos de la propia Federación.

"Cuando la Constitución de un Estado concede inmunidad a ciertos funcionarios del propio Estado (gobernador, diputados, magistrados, tesoreros, etc.) no lo hace sino en relación con actos que considera punibles la legislación del propio Estado, nunca respecto a delitos del orden federal, en relación con los cuales corresponde a la Constitución federal señalar a los funcionarios

que disfruten de inmunidad. Síguese de aquí que el fuero federal de los gobernadores y diputados locales, vale en todo el país, frente a todas las autoridades federales, por 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 sólo dentro del Estado donde rige la Constitución que lo otorga, de suerte que no serviría a ningún funcionario local frente a las autoridades locales de otro Estado, por delitos comunes, ni frente a autoridades federales por delitos federales, cuando en este último caso no se tratase del gobernador o de diputados locales" (48)

"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" (49).

"Tal es el sistema que consagra la Constitución actual respecto a los titulares de los Poderes ejecutivo y legislativo de los Estados. Ahora bien si la inmunidad de los titulares de los poderes locales frente a la federación obedeciera a la necesidad de proteger la autonomía y aún la existencia de los Estados, no se explica por qué la inmunidad no incluyó a los titulares del poder judicial, tal como sostuvieron Emilio Velazco e Ignacio L. Vallarta, consecuentes con sus respectivas tesis. Y si dicha inmunidad corresponde a los gobernadores como funcionarios federales, no es de explicarse por qué no se aplicó a los diputados locales, con los que no reza el artículo 120 constitucional" (50).

"No hay al parecer, por lo visto, una razón decisiva del otorgamiento del fuero federal a funcionarios locales (el subrayado es del autor de esta tesis). 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 prerro-

(48) Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. p. 567

(49) Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. p. 568

(50) Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. p. 568

gativa a otros funcionarios parece indicar que no fueron la independencia y la dignidad de los Poderes el objeto exclusivo de la garantía que proporciona el fuero" (51).

"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 cuáles funcionarios 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 de los funcionarios que, conforme a la Constitución, gozan de inmunidad" (52).

Ahora bien, -sigue diciendo el maestro Tena Ramírez- "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 del orden común (Art. 108, parte final)" (53). Con lo que hemos arribado, insensiblemente, al tema toral de lo que constituye el meollo de mi tesis, cuyo problema consiste en delimitar, de lege ferenda, la amplitud legal de los delitos en que, constitucionalmente, podría - incurrir el Presidente de la República Mexicana, llamado en la jerga oficial: - "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (54), habida cuenta de que ya nos

(51) Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. p. 569.

(52) Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. p. 569.

(53) Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. p. 569.

(54) "Esa tradición (de emplear la denominación de Estados Unidos Mexicanos) no traspasó los expedientes oficiales -decía el dictamen- para penetrar en la masa del pueblo; el pueblo ha llamado y seguirá llamando a nuestra patria México o República Mexicana" (Diario de los Debates del Constituyente -- 1916-17. Tomo I, p. 402, citado por el maestro Tena Ramírez en su DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. p. 119.

parece obsoleta la fórmula actual de que "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; amén de que, semejante fórmula nos parece sumamente vaga e imprecisa, llegado el caso de que la necesidad de nuestra vida pública se viera obligada a procesar ante el Senado de la República constituido - en Jurado de Sentencia al Primer Magistrado de la Nación.

Apenas ayer, al término de la Segunda Guerra Mundial el mundo asistió atónito al proceso penal y su final ajusticiamiento por medio de la horca, en Nuremberg, Alemania, de los principales jefes nazis, miembros del Eje -- Roma-Berlín-Tokio. Y en esta última ciudad oriental, también a fines de la Segunda Guerra Mundial el mundo contempló el procesamiento y la horca de los capitanes militares nipones. Todo esto gracias a una nueva concepción del Derecho que, en su eterno desideratum de normar la conducta de los individuos y de los pueblos, se ve obligado a acoplar y moldear sus nuevas figuras delictivas al inexorable progreso de la maldad humana. Con la misma resignada fatalidad con que contempló el mundo cómo, apenas ayer, en 1974, el presidente de los Estados Unidos Richard Milhous Nixon, se vio forzado a abandonar contra su voluntad, la Casa Blanca como resultado de que el Congreso norteamericano había decidido iniciar contra el Presidente el procedimiento de "impeachment".

"Fijémonos desde luego -sigue diciendo el maestro Tena Ramírez, cuya atención es de las pocas que se han fijado en estos fenómenos jurídicos con mayor acuciosidad- en la singular posición del Jefe del Ejecutivo (mexicano), - 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 responden 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 de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera. La Constitución de 57 era menos estricta que la actual, pues autorizaba el desafuero, no sólo - por traición a la patria y delitos graves del orden común, sino también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (Art. 103). Como ningún presidente mexicano estaba a salvo de cometer algunos de los dos -

últimos delitos, por ese solo 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 habfan sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el Jefe del Ejecutivo, la Constitución de 57 introdujo la fórmula 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 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 está a merced de las mismas la suerte del Jefe de Estado (los subrayados, éste y el anterior, son del autor de esta tesis).

El autor de esta tesis no comparte el punto de vista del muy ilustre maestro don Felipe Tena Ramírez acabado de expresar líneas arriba sobre el tópicó que nos ocupa. Sus palabras -las del maestro- dan la impresión que el Presidente de la República fuera una blanca paloma rodeada por una jauría de tigres, leones y leopardos que, indefensa, se halla a merced de la maldad y ferocidad de estos temibles animales salvajes. La realidad nacional es otra muy distinta: comunmente el malo, el feroz y desorbitado ha sido -nuestra historia constitucional lo demuestra con la calidad sanguinaria de Victoriano Huerta, -- el gusto por la sangre del Gral. Alvaro Obregón, el afán desorbitado de poder de don Venustiano Carranza y del Gral. Plutarco Elías Calles, la desmedida -- codicia y afán de dinero del Lic. Miguel Alemán Valdés, el vanidoso vedetismo -- del Lic. Adolfo López Mateos, la paranoica ambición de mando y poder del Lic. - Luis Echeverría Alvarez, la homosexualoide frivolidad del Lic. José López Portillo y el traidor entreguismo del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y del Lic. - Carlos Salinas de Gortari, - y en cambio los mansos e indefensos, los dóciles y manipulados han sido los miembros del Congreso de la Unión de ayer y de siempre.

"El peligro se atenúa si, por mandamiento constitucional, es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva -sigue diciendo el maestro - Tena Ramírez- tal como lo propuso la reforma de 47 con la fórmula "delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley". Pero aún con esta modificación, que tendrá 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 de tendenciosa severidad. 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" (55).

Tal parece que el problema de la tipificación de los delitos y -- faltas oficiales que puede cometer el Presidente de la República describiera el movimiento del péndulo: si se precisa con la mayor exactitud posible el tipo - delictivo congruente con la máxima "nullum crimen sine previa lege penale" se - correrá el peligro de dejar fuera de la definición multitud de actos gubernamen- tales no solamente inmorales, sino francamente antijurídicos y culposos, porque la ambición humana de poder, en una época tan materializada como la nuestra es multiforme y proteica y si contrariamente a esta postura, se le permite al juz- gador, el Senado, una cierta laxitud de criterio, cierto arbitrio judicial para apreciar la conducta antijurídica, inmoral y culposa del Primer Mandatario de - la Nación, dando con ello entrada a las suspicacias y temores de don Emilio Ra- basa, se corre el riesgo descrito líneas arriba de exponer al Presidente a que dar como una blanca palomita amenazada por la perfidia y las acechanzas de toda una jauría de animales salvajes.

"La conducta de los malos funcionarios, cuando queda -- indefinidamente impune, además de constituir un perni- cioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía - como único medio para libertarse de ellos, o bien puede llevarlo a la abyección, como resultado de un someti- miento importante, signo indudable de decadencia, o -- bien, produce un estado latente de inconformidad y de - rencor que lo hace ver al gobierno, no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y -- orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y explota" (Exposición de Motivos de la Ley de Responsabilidades Oficiales de 21 de febrero de 1940).

(55).- Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. pág. 570.

CAPITULO IV - DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y DELITOS DE LOS FUNCIONARIOS.

Introducción.

"El Poder, desligando su concepto de todas las especulaciones jurídicas y filosóficas, en su pura realidad social, aparece como un mal necesario. Es un mal porque el complejo de relaciones y de interacciones sociales que se polariza en quien lo ejerce, pone en sus manos todo el aparato coactivo del Estado y desde ese momento la población, del país de que se trate queda sujeta a su dominio prácticamente incondicional, puesto que, según hemos dicho, en un momento dado puede usar el Poder por sobre todas las prescripciones y las limitaciones legales para imponer sus ideas y su voluntad. Este es un hecho incontrovertible del que la historia y la experiencia que estamos viviendo en el mundo actual nos presentan muy numerosos ejemplos.

"En el aspecto de las relaciones de poder, se da un fenómeno singular. Si determinado grupo de personas que forman una empresa comercial o industrial nombra un gerente para que realice los fines de la agrupación de acuerdo con las normas que le fijan, desde ese momento se convierte en mero servidor del grupo que lo nombró y que inclusive puede exigirle responsabilidades y despedirlo si no cumple satisfactoriamente su cometido. En cambio el que asume el supremo Poder Político por la libre elección de los ciudadanos, en los pueblos democráticos, en cuanto lo tiene, su poder reobra sobre quienes lo eligieron y en vez de servidor de ellos se convierte, de hecho, en su dominador. Es cierto que en todo país hay leyes que rigen la elección de los mandatarios y que determinan sus funciones, los límites de las mismas y los casos en que son responsables y se hacen acreedores a severas sanciones; pero aquí nos hallamos frente a la doble existencia del Estado:

1. En gran parte ficticia, que está en los códigos, en las teorías, en las doctrinas jurídicas que forman toda una urdimbre de abstracciones, y

2. La verdadera, la real, que si bien es cierto que se desarrolla de acuerdo con normas de derecho, esas mismas normas sufren, al llevarse a la práctica, modificaciones que a veces las alejan totalmente de su auténtico sentido y otras, sobre todo las que tratan de regular el ejercicio del Poder, quedan, de hecho, al arbitrio de quien lo ejerce.

"El Poder es un mal porque, según hemos visto, el primer término

del complejo social que lo constituye está en la personalidad de quien lo posee. Personalidad humana no exenta de pasiones, defectos, apetitos, incapacidades, - taras psíquicas, etcétera, todo lo cual refleja en sus actos gubernamentales y en aquello que no siendo de esta clase, usa el Poder de que dispone para realizarlos.

"Desde los grandes monarcas de la más remota antigüedad, desde - los césares romanos y los reyes absolutistas europeos de tiempos más cercanos a la era actual, desde Napoleón hasta Hitler, pasando por las opresiones colonia- listas de las grandes y medianas potencias en los tiempos modernos, muchos go- bernantes han escrito lo que pudiera llamarse la historia política de la humani- dad, con abusos y excesos de poder, dejando como huella de su paso por el mundo larga estela de injusticias, de crueldades, de sangre y de muerte. Un afán in- contenible de gloria los ha llevado a extender sus dominios para aumentar su po- derío sojuzgando a pueblos libres de manera bárbara: pasando a cuchillo a pobla- ciones enteras, en las épocas antiguas, en todos los países de la tierra, o -- arrojando bombas aéreas a mujeres, niños y ancianos indefensos en la llamada - guerra total de los civilizados pueblos de Europa del siglo XX. Todo esto son hechos comprobados y no simples apreciaciones subjetivas, que demuestran que el Poder es un mal.

"Aún en la paz, el Poder trae consigo la opresión y el aniquila - miento de la libertad del hombre.

"No se compadece la realidad del Poder con las doctrinas y las - teorías jurídicas y filosóficas que despliegan ante nuestros ojos una majestuo- sa concepción, según la que el Poder es la expresión constante de la voluntad - del Estado. Hasta se acuñó una frase para justificar las más absurdas acciones del Poder: LA RAZON DE ESTADO, que a menudo fué la sinrazón de un monarca como en la separación de Inglaterra de la religión católica por órdenes de Enrique - VIII, que resultó una cuestión de faldas, pues lo hizo para divorciarse de Cata- lina de Aragón a fin de contraer matrimonio con Ana Bolena. O la sinrazón de - la favorita en turno de Luis XIV, Francisca de Maintenon, que lo llevó a revo- car el Edicto de Nantes. Estos dos ejemplos, entre muchos que pudieran mencio- narse, desataron la injusticia e hicieron correr la sangre a raudales.

"La sociología, frente a teorías y doctrinas del Estado y del Po- der, que llenan gruesos volúmenes, hace las veces del muy citado cuento del ni- ño que al ver pasar a cierto monarca demente como vino al mundo, seguido de --

brillantísimo séquito que aparentaba no darse cuenta de la situación, exclamó ,
pero si el rey va desnudo!

"Esto no significa que desestimemos las especulaciones jurídicas y filosóficas de los eminentes tratadistas del Estado y del Poder. En realidad nos hallamos ante dos esferas distintas del conocimiento: la teórica y doctrinaria apoyada en la lógica y en ocasiones en la abstracción pura, y la que descubre la realidad de cuanto se refiere a esas teorías y doctrinas. Lejos de excluirse estas dos maneras del saber, deben complementarse mutuamente para hallar soluciones, no a simples o complicados problemas que se plantean en el papel, sino a los que ofrece el diario acontecer de la sociedad misma. (Subrayado del autor de esta tesis).

"Desde hace mucho tiempo se ha procurado, en todos los países del mundo, hallar limitaciones y mecanismos legales para el ejercicio del poder a fin de convertirlo en un verdadero mandato e impedir que se transforme en un documento de dominación; pero hasta ahora la verdad es que eso depende de quien lo ejerce y de las circunstancias históricas y sociales del medio en que actúa. Si ha logrado el apoyo de las fuerzas armadas y de los sectores más importantes del país de que se trate, pero es respetuoso de la ley, de la vida y de los derechos humanos, ejercerá el Poder dentro de los lineamientos legales, siempre que tenga energía suficiente para imponerse a quienes le rodean y a los grupos sociales que sólo persiguen la satisfacción de sus propios intereses; pero si se trata de un individuo vanidoso, de carácter despótico, usará de los elementos de que dispone para imponer su voluntad, para enriquecerse y enriquecer a quienes lo apoyan y sólo un golpe de Estado, una revolución o un magnicidio pondrá fin a su tiranía.

"La necesidad del Poder, a pesar de que es un mal, está en que sin su existencia y acción es, cuando menos hasta ahora, imposible la vida de las sociedades humanas. La ausencia de Poder, en cualquier país, trae consigo el caos que resulta peor que todas las tiranías, pues en aquel nada puede construirse en tanto que en éstas continúa el desarrollo de la vida social, a costa de las libertades humanas, es cierto; pero este desarrollo hace posible la conquista de mejores situaciones para la colectividad y para el individuo y hasta el derrumbamiento de los gobiernos despóticos.

"No puede desconocerse, además, que la lucha por el Poder ha traído como consecuencia la cohesión de las poblaciones, la formación de las nacionalidades, el surgimiento de los Estados, el florecimiento de las diversas culturas.

"Al Poder se deben también grandes realizaciones: la organización administrativa en todos sus aspectos que crea el orden sin el cual resulta imposible el progreso material y moral de los pueblos.

"No cabe duda, el Poder es un mal necesario. (56).

(56) Lucio Mendieta y Nuñez. SOCIOLOGIA DEL PODER. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969. Pág. 118 y siguientes.

- a) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre de 1982).

Se trata de una ley que tiene, sobre la de 1979 la ventaja de ser más sistemática, no obstante lo cual adolece del grave defecto, para los fines de la reglamentación de la responsabilidad penal del Presidente de la República de que hace abstracción de esta materia tal como si el Presidente de la República en México no fuera capaz de cometer ningún grave ilícito penal, lo cual, de acuerdo con la experiencia, no es cierto. O como irónicamente dice el ilustre catedrático de Derecho Penal Lic. Raúl F. Cárdenas: el rey no se puede equivocar, el Presidente de México tampoco.

Las reformas adoptadas en 1982, tanto en la Constitución como a la Ley de Responsabilidades, si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y más o menos completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, no afectaron su esencia; en realidad son pocas las novedades o cambios trascendentes que ofrece; conserva el sistema anterior que, con ciertas salvedades que propiciaban algunas confusiones, era satisfactorio y frecuentemente sólo cambia su terminología. La primera novedad que surge con las reformas vigentes corresponde a la denominación del título IV de la Constitución y a la denominación de la Ley; en efecto, en lugar de referirse a "las responsabilidades de los funcionarios públicos" ahora alude a "las responsabilidades de los servidores públicos" a fin de establecer en la Ley y en la Constitución misma la índole de servicio que conllevan las funciones públicas del gobierno. Lo cual se nos antoja una novedad de muy poca monta agravada por el uso de una retórica oficial ya en desuso por cuanto acusa una hoquedad en el lenguaje que carece de correspondencia en la realidad de la vida. Dicho en otras palabras, de nada sirve que la terminología de los textos constitucionales y legales nos induzcan a pensar que los empleados y funcionarios públicos son "siervos de la Nación" como quería don José María Morelos y Pavón, si en la realidad de la vida se comportan arrogantemente y con grosera prepotencia.

También es de advertirse que el constituyente permanente, al reformar el artículo 108 constitucional y demás relativos, omitió incluir expresamente como servidores públicos a los trabajadores y empleados del Poder Legislativo y del Poder Judicial; por otra parte, atendiendo a lo dispuesto por el

artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe recordarse que ésta se divide en forma inequívoca en administración centralizada y administración paraestatal; esta última comprende tanto los organismos descentralizados como las empresas de participación estatal, por lo que, a pesar - de los distintos principios jurídicos y económicos que rigen a las empresas públicas -respecto al sector centralizado y a los organismos descentralizados- - sus trabajadores también se consideran servidores públicos, sujetos al régimen constitucional de responsabilidades oficiales. En virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concreta a remitir a la Constitución, será necesario que mediante una idónea interpretación constitucional se precisen los alcances de la Ley y se establezcan los criterios apropiados para determinar quiénes deben ser considerados como servidores públicos de la Federación o del Distrito Federal. (artículos 2º y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Examinemos someramente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982; en el artículo primero señala el objeto de la Ley que es el de reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I . Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
- II . Las obligaciones en el servicio público.
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deben resolver mediante juicio político;
- IV . Las autoridades competentes y los procedimientos para apli - car dichas sanciones;
- V . Las autoridades competentes y los procedimientos para declara - rar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y
- VI . El registro patrimonial de los servidores públicos.

Art. 2. "Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas - aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

De modo que los servidores públicos mencionados en el párrafo segundo del citado artículo 108 constitucional, no son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y ¿quiénes son esos servidores públicos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 108 constitucional? ;

pues nada menos y nada más que el Presidente de la República que en esta forma queda excluido del rigor de la ley, con lo cual se establece un irritante régimen de privilegio a favor del más obligado a cumplir con la ley. De esta manera la responsabilidad del Presidente de la República, como servidor público, solamente puede ser regida por la Constitución directamente a pesar de que el párrafo relativo del artículo 108 constitucional no haya sido reglamentado hasta la fecha, lo cual propicia la inaplicabilidad práctica de dicho precepto constitucional, simple y sencillamente porque a la autoridad reglamentadora de los preceptos constitucionales no se le ocurrió que también debería reglamentarse la responsabilidad del primer servidor público que registra el escalafón de los "siervos de la Nación": el Presidente de la República que por algo es llamado continuamente Primer Mandatario de la Nación. Bien dice don Raúl F. Cárdenas: "el rey no se puede equivocar, el Presidente de México tampoco".

El constituyente de 1917, -dice don Raúl F. Cárdenas- además de los delitos oficiales propios de los altos funcionarios, mencionados en el artículo 108, resolvió que debía expedirse a la mayor brevedad una "Ley de Responsabilidades de TODOS los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha (1917) no hayan tenido carácter delictuoso (57).

Y, sigue diciendo don Raúl F. Cárdenas, al referirse el Constituyente de 1917 a los delitos oficiales de TODOS los funcionarios y empleados, - que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, no aparece que los haya confundido con los delitos oficiales de los altos funcionarios y que los hubiera reputado como delitos políticos de los carteros, barrenderos, mozos, jardineros, etc. sino que entendía que eran actos delictuosos, que debían tipificarse y pensarse, como lo hizo la Ley de 1939, sólo que esta ley cometió el error de tratar de distinguir, además, sin tener facultades para ello, entre los delitos oficiales de los altos funcionarios, delitos políticos que no son tales, propiamente dicho (artículos 13 y 14 de la Ley) y los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados, no comprendidos en el

(57) Raúl F. Cárdenas. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Antecedentes y Leyes Vigentes de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. -- Págs. 115.

artículo 2º. de la Ley (Art.18), cuando el propósito del Constituyente se expresa en la obligación de expedir una ley de responsabilidades de TODOS los funcionarios, determinando como delitos los actos que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos o del buen despacho, que comprende a los altos funcionarios, que son responsables además de los delitos oficiales o políticos que se mencionan en el artículo 108 constitucional, o sea "por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo" (58).

Ahora bien, los delitos oficiales a que se refiere el artículo 111 constitucional, son los cometidos en perjuicio del Estado o del buen despacho, en tanto que los delitos oficiales de los altos funcionarios son los cometidos en el desempeño de la función y que dan lugar a que se les pierda la confianza. Dicho en otras palabras, la distinción entre los delitos oficiales de los ALTOS funcionarios y los delitos oficiales de TODOS los funcionarios estriba, como se puntualizó en la sentencia del diputado Carlos A. Madrazo, en que los primeros, que son simples situaciones políticas se dan en el desempeño de las funciones propias del alto funcionario, no son típicas ni precisas (es decir, carecen de tipicidad. Nota del autor de esta tesis), se juzgan por un tribunal político, el Congreso de la Unión, y no tienen otra finalidad que separar del encargo e inhabilitarlo, en tanto que los delitos oficiales de TODOS los funcionarios, sí son propiamente delitos, perfectamente tipificados en el Código Penal o en la Ley de Responsabilidades, y su interés jurídico es el de proteger la debida administración y el buen despacho de los negocios públicos.

"En puridad del lenguaje y de la doctrina, los llamados delitos oficiales no son propiamente tales, sino violaciones de carácter político, cuya gravedad debe ser juzgada con este criterio, tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores, para separar de su cargo a un funcionario público". "Los delitos oficiales de los altos funcionarios, como lo seguiremos reiterando no son delitos propiamente dichos; no están tipificados, ni sus elementos precisados" (59). "Como dice Pallares (cita de don Raúl F. Cárdenas) no se les juzga por la comisión de un hecho criminal, sino por un hecho político; la pena que se les impone, es su muerte política, no la pérdida de su libertad" (60).

(58).- Ibidem. Pág. 116

(59).- Raúl F. Cárdenas. Obra citada . Pág. 114

(60).- Raúl F. Cárdenas. Obra citada. Pág. 115

b).- Aunque sea en forma sucinta, vamos a recordar algunas nociones de Derecho Penal que tienen relación directa con el tema de esta tesis; me refiero a la tipicidad y la atipicidad.

La acción anti-jurídica -dice el maestro Carrancá y Trujillo- ha de ser típica para considerarse delictiva; esto es, debe estar prefijada dentro de una hipótesis legal que se llama tipo; en consecuencia ha de encajar dentro de la figura del delito creada por la norma penal positiva, pues de lo contrario, al faltar el signo externo distintivo de la antijuridicidad penal, que lo es la tipicidad penal, dicha acción no constituiría delito. Pero puede existir la tipicidad penal sin que exista acción antijurídica, como ocurre con las causas de justificación en las que hay tipicidad y también juridicidad, por lo que el delito no existe. Por esto puede decirse asimismo que la anti-juridicidad - es elemento constitutivo del delito pero no lo es del tipo; es *RATIO COGNOSCENDI* éste de aquella, "como el humo del fuego" (Mayer), pero sin que se confunda con ella por ser su *RATIO ESSENDI*.

Aunque sin declarar expresamente la antijuridicidad de las acciones u omisiones de carácter penal, en nuestro derecho se presupone esa antijuridicidad por el solo hecho de tipificarlas y sancionarlas; así, toda acción u omisión típica y punible, según la ley, es antijurídica; y no será antijurídica una acción que por ella no esté tipificada y sancionada, así sea desde el punto de vista ético de ilimitada gravedad. Esto mismo se consagra en la Constitución Política de la República al prescribir que, si no es por ley expedida con anterioridad al hecho y exactamente aplicable al delito de que se trata, no puede imponerse pena alguna (artículo 14 constitucional).

"Dada la imponderable magnitud de los bienes jurídicos protegidos por el Derecho Penal, si su aplicación dependiera únicamente de la cualidad antijurídica de la acción o la omisión, todas las normas del derecho en general se encontrarían protegidas por la excepcional tutela penal, con lo que otra vez la pena volvería a ser la necesaria consecuencia de todo acto ilícito. Aquella - excepcional protección hace necesario que el Derecho Penal se limite a sí mismo y ello se logra mediante los tipos legales de los delitos. El catálogo taxativo de las conductas que han de ser objeto de consideración jurídico-penal debe confeccionarlo el legislador valiéndose de descripciones precisas que señalan - las características puramente exteriores de aquellas conductas que en su concep

to deben ser incluidas en dicho catálogo (Eduardo Novoa Monreal). El tipo no es otra cosa que la acción injusta descrita concretamente por la ley en sus diversos elementos y cuya realización va ligada a la sanción penal; es, en otras palabras, el presupuesto de la pena (Mezger)".

La conducta humana es configurada hipotéticamente por el precepto legal. Tal hipótesis legal constituye el tipo. "El tipo legal es la abstracción concreta que ha trazado el legislador, descartando detalles innecesarios para la definición del hecho que se cataloga en la ley como delito" (Jiménez de Asúa). Y la tipicidad es la adecuación de la conducta concreta al tipo legal concreto" (61).

Parece innecesario decirlo, la atipicidad será una conducta anti-jurídica pero no tipificada en la norma de Derecho Penal. De tal modo que una conducta penal atípica, podrá ser contraria a derecho, pero no será punible ni sancionable. Ejemplo de una conducta penal atípica podría ser el nepotismo de un presidente de la República nepotista; violaría normas elementales de ética y sin embargo, por no estar tipificado, no es penalmente sancionable.

(61) Raúl Carrancá y Trujillo. DERECHO PENAL MEXICANO. Parte general. Tomo I. - Editorial Porrúa, S.A. México 1974. Pág. 216.

c).- Amplitud Legal de los delitos de traición a la Patria y de los delitos graves del orden común.

En nuestra patria la fuerza incontrastable del Presidente de la República se pone de manifiesto en el texto constitucional que al igual que a los monarcas, lo libera de cualquier responsabilidad política. En cuanto a delitos comunes, sólo se puede acusar al Presidente de la República por traición a la patria y delitos graves del orden común (párrafo segundo del artículo 108 constitucional). Respecto al delito de traición a la patria el criterio de aplicación es muy restringido; no podría entenderse con un criterio tan amplio como se entiende en el derecho francés. Y en cuanto a los delitos graves del orden común habría que preguntar: ¿Cuáles son éstos?. En una ley reglamentaria del artículo 108 constitucional y siguientes debería precisarse cuáles son los delitos graves del orden común por los cuales se podría intentar acción en contra del Presidente de la República, pero ninguna ley reglamentaria de estos preceptos constitucionales, ni en la de 79 ni en la de 82 se ha intentado y esta omisión se repite en las Constituciones y Leyes de Responsabilidades de las entidades federativas, respecto a los gobernadores.

Conforme a la legislación comparada de diversos países de régimen presidencial, sus Constituciones señalan, todas ellas, la responsabilidad de sus presidentes, tanto por delitos comunes como por delitos políticos, pero no puede fincarse dicha responsabilidad si previamente el Congreso no lo autoriza. Así, en la España republicana, atentas las disposiciones contenidas en los artículos 81, 85 y 121 de la constitución republicana de 1931, el Presidente no goza de inmunidad alguna, sino tan sólo de un privilegio dilatorio de la acción que se regula tanto en los preceptos constitucionales acabados de citar, como en la Ley de primero de abril de 1933, que regula el procedimiento para exigir responsabilidad criminal al Presidente de la República. Esta responsabilidad puede serle exigida: a) por motivos políticos. b) por infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales. y c) Por la comisión de delitos comunes. (62)

En la V República francesa, el general de Gaulle limitó la responsabilidad del Presidente de la República en la Constitución de 1958. En efecto el artículo 68 dispone que el Presidente de la República no responde de los

(62).- Raúl F. Cárdenas. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Pág. 488.

actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones, más que en el caso de alta traición. No puede ser acusado más que por las dos Asambleas por un voto único en escrutinio público y por la mayoría absoluta de los miembros que la compongan y será juzgado por la Alta Corte, formada en los términos del artículo 67 constitucional, en el seno y en número igual, por la Asamblea Nacional y el Senado después de cada renovación general o parcial de esas Asambleas. Elegirá presidente entre sus miembros.

En Francia, el Jefe del Estado, no es responsable de los actos ejecutados en el ejercicio de su función más que en caso de alta traición. Pero esta noción de alta traición no está definida por el Código Penal, aunque la Constitución se refiere a ella; por tanto, el principio NULLUM CRIMEN SINE LEGE no es aplicable en este caso por lo que hace falta admitir con el decano Vedel, que el término comprende tanto una grave falta política como un crimen o un delito definido en el Código Penal, en la medida que uno y otro se han cumplido en el ejercicio de sus funciones presidenciales. Depende en todo caso de la Alta Corte la que deberá determinar los elementos de ese crimen y puede inspirarse en la acusación votada por las dos Asambleas del parlamento. A falta de jurisprudencia, se puede acudir a la doctrina.

Los autores bajo la III República, por una inducción operada en ocasión de los casos Malvy y Carllaux, consideraron que la Alta Corte tenía el derecho de determinar por sí misma los elementos de un crimen y de calificar de criminales actos que no figuran en el Código Penal; la misma Corte en el caso Malvy decidió: pertenece a la Corte de Justicia usando los poderes soberanos que le confiere el artículo 12 de la ley de 16 de julio de 1875, calificar los hechos y determinar las penas. La doctrina fija bajo la V República con Maurice Duverger, que la alta traición se sitúa en los confines de la política y el derecho; SE TRATA DE UN CRIMEN POLITICO CONSISTENTE EN EL ABUSO DE LA FUNCION PARA REALIZAR UN ACTO CONTRARIO A LA CONSTITUCION Y A LOS INTERESES SUPERIORES DEL PAIS (el subrayado es del autor de esta tesis). Y Leo Hamon precisa; "Entra en la naturaleza misma de la alta traición, al no poder ser determinados con anterioridad en razón de las múltiples formas que puede revestir una grave falta a los deberes de la función. Señalamos en fin, que la competencia de la Alta Corte es en el presente caso exclusiva y que la jurisdicción es libre de -- aplicar la condena que decida" (63). Sólo la reparación del daño se deja para -

(63) Raúl F. Cárdenas. Obra citada. Pág. 489 y siguientes.

la jurisdicción común y la resolución no puede ser apelable, ni recurrida en casación.

En la constitución italiana, el Presidente de la República tiene una similar y limitada responsabilidad. El artículo 90 dispone que "El Presidente de la República no es responsable de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones, excepto por alta traición o por atentados a la Constitución". En tales casos es puesto en estado de acusación ante el Parlamento, en sesión común, por mayoría absoluta de sus miembros.

El tema de la responsabilidad presidencial fué objeto de acalorados debates en las reuniones preparatorias de 1948 llevadas a cabo para elaborar la Constitución, discusión en la que predominó lo referente al concepto de atentados a la Constitución.

Según dicha Constitución de 1948 el Presidente de la República es penal y civilmente responsable fuera del ejercicio de sus funciones, o sea que puede responder igualmente que si fuera o no Presidente de la República. En tal caso, obrará el buen sentido de la magistratura tratándose de infracciones leves. Ruini considera que no se dará curso al procedimiento, mientras que si el delito es grave surge el caso del impedimento.

Por lo tanto, se puede entender, que si fuera el Presidente de la República, culposamente o no, infractor de una grave violación de una ley penal podría, por una correcta aplicación de la Constitución, o hacerse temporalmente substituir en los términos del artículo 86 de la misma, o en caso extremo, presentar su dimisión.

Tal deducción se puede por mayoría de razón aplicar en caso en que por alta traición o atentado a la Constitución el Presidente de la República haya sido colocado en estado de acusación; surgirá en ese caso un impedimento, pues no sería conveniente que por una simple sospecha el Presidente dimitiera comprometiendo su prestigio; a menos que el Presidente de la República no pudiera demostrar la falsedad de la acusación, lo que por otra parte constituye un deber: destruir cualquier imputación injustificada, para dejar a salvo su dignidad y autoridad (64).

(64) Raúl F. Cárdenas. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Pág. 492.

Responsabilidad del Presidente de la República en México

De las tres categorías de funcionarios comprendidas en el artículo 108 constitucional, 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 del orden común (artículo 108 constitucional).

Se ve claro desde luego que mientras los demás altos funcionarios de la federación tienen una responsabilidad absoluta ya que responden a toda clase de delitos, para el Presidente de la República la responsabilidad penal por la que puede ser acusado queda limitada a los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común. Este visible defecto de nuestro orden constitucional debe atribuirse a una preocupación del Constituyente de Querétaro (1917) de proteger al Jefe del Ejecutivo de una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de ese modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera. Dice el maestro Felipe Tena Ramírez: "La Constitución de 57 era menos estricta que la actual, pues autorizaba el desafuero, no sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, sino también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (Art. 103). Como ningún Presidente mexicano estaba a salvo de cometer alguno de los dos últimos delitos, por ese solo hecho quedaba a merced de las Cámaras". Nosotros pensamos que en tal caso la Constitución de 57 no era menos sino más estricta que la actual.

"La expresión 'delitos graves del orden común' es ambigua y peligrosa -sigue diciendo el maestro Tena Ramírez- "Rompiendo con todos nuestros precedentes constitucionales, que habían sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el Jefe del Ejecutivo, la Constitución de 57 introdujo la fórmula que se conserva en la vigente. Y esta fórmula de la Constitución de 1857 se inspiró en la Constitución norteamericana, que autoriza la declaración de culpabilidad del Vicepresidente y del Presidente por traición, cohecho u otros delitos y faltas graves (Art. II sección 4). Con esta fórmula 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 actual), queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del Jefe del Estado (el subrayado es del autor de esta --

tesis. C.D.). El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva, tal como lo propuso la reforma de 1947 con la fórmula "delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley". Pero aún con esta modificación, que tendrá 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 de tendenciosa severidad".

"Parece aconsejable, por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en 1857, especificando concretamente en la constitución los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo (el subrayado es del autor de esta tesis C.D.).

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

"EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA SOLO PUEDE RESPONDER POR UN DELITO OFICIAL: EL DE TRAICION A LA PATRIA, Y POR LOS DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMUN . PERO EL UNO Y LOS OTROS SE IDENTIFICAN PARA EL EFECTO DE SER TRATADOS COMO OFICIALES, MEDIANTE EL JUICIO POLITICO. SE QUISO ASI ENMENDAR EL ERROR EN QUE INCURRIO LA CONSTITUCION DE 57 Y QUE DENUNCIO RABASA, AL DEJAR LA SUERTE DEL JEFE DEL EJECUTIVO EN MANOS DE LA SOLA CAMARA DE DIPUTADOS, QUE PODIA DESAFORAR LO POR LOS DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMUN". (El subrayado es del autor de esta tesis. C.D.)

Próximos a dar por terminado el tema de la responsabilidad penal del Presidente de la República según el punto de vista del maestro Felipe Tena Ramírez, tratemos de esclarecer la responsabilidad del Presidente de la República una vez concluido su encargo. Bajo la vigencia de la Constitución de 1857 no había problema, ya que consagraba de manera expresa la responsabilidad general y ordinaria del Presidente, al igual que la de los demás altos funcionarios por más que la restringiera "durante el tiempo de su encargo" a los delitos especiales señalados. ("lo es -responsable- también el Presidente de la República pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de

traición a la patria. . ." artículo 103 de la Constitución de 1857, párrafo -- final).

De la vigente Constitución de 1917 desapareció la alusión a la - responsabilidad general del Presidente y sólo queda la mención de su responsabilidad limitada a los delitos que se especifican, apartándose así el precepto de la fórmula que emplea para el resto de los altos funcionarios. ¿Quiso con - ello el Constituyente erigir la impunidad del Jefe del Ejecutivo para los delitos diversos de los expresamente señalados? se pregunta el maestro Tena Ramírez y contesta: "Nos inclinamos a pensar que no se trata de impunidad, sino de inmnidad temporal; de otro modo -dice- 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" (65).

Por otra parte el maestro y doctor don Jorge Carpizo expone su - punto de vista sobre la cuestión que me ocupa en su libro EL PRESIDENCIALISMO - MEXICANO, y comienza diciendo:

"la constitución, si bien estructuró un poder ejecutivo fuerte, de ninguna manera lo deseó ilimitado ni por encima de la ley; por tanto, el presidente es responsable de ciertos actos ante el Congreso. Además, existen en la propia ley fundamental una serie de facultades que pueden ser usadas - como controles entre los poderes legislativo y ejecutivo, con el ánimo de lograr un equilibrio entre ellos. . . Amén de lo expresado, el presidente mexicano se encuentra en la realidad, además del aspecto jurídico, con algunos límites, mismos que necesariamente tendrá que tomar en considera -- ción. Veamos primero la responsabilidad del presidente. El juicio de responsabilidad nació en Inglaterra en 1386 como un medio a través del cual se podía juzgar a los consejeros del rey, ya que éste era completamente - irresponsable".

"La parte final del artículo 108 constitucional mexicano señala - que el Presidente de la República, durante el desempeño del cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (el subrayado es textual). Se ha opinado que esta situación excepcional de que goza, -

(65) Felipe Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 19a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1983, Págs. 569, 570 y 571.

se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del Congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve si no existiera esta protección (Felipe Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL)".

La Constitución de 1857, además de las dos causas que indica la de 1917, señaló como responsabilidad del Presidente la violación expresa de la Constitución y los ataques a la libertad electoral. El proyecto de Constitución de Carranza suprimió esas otras dos causas que sí se encontraban en la Carta Magna de 1857, y no sabemos qué perseguía Carranza al hacerlo, porque a esta reforma no se refirió en su discurso inaugural del Congreso Constituyente que realmente es la exposición de motivos de su proyecto de reformas a la Constitución (66). La segunda comisión de Constitución aceptó la idea de Carranza, y en su dictamen únicamente dijo que: "La estabilidad del poder ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común".

(66) Sobre este particular el suscrito autor de esta tesis opina que se necesita ver este rasgo del Varón de Cuatro Ciénegas con excesiva benignidad -- lindante con la ingenuidad para no entender que la determinación del Sr. Carranza de limitar a esos dos aspectos (traición a la patria y delitos graves del orden común) la posible responsabilidad presidencial, suprimiendo el de la violación expresa de la Constitución y los ataques a la libertad electoral, no es más que un reflejo fiel del carácter dominante y autocrático del Sr. Carranza, si no es que la aviesa intención de, más tarde, vulnerar la libertad electoral, teniendo en cuenta la historia de la sucesión presidencial en sus días, que lo empujó casi al suicidio al pretender imponer la candidatura del Ing. Ignacio Bonillas para sucederlo en la silla presidencial. Don Venustiano Carranza tiene el indiscutible mérito de haber sido el único gobernador que virilmente desconoció al feón y asesino dictador Victoriano Huerta como Presidente de la República, pero al mismo tiempo don Venustiano Carranza tenía lo suyo. No era como Madero, un hombre ingenuo y carente de malicia política, sino un viejo lobo de mar, que se las sabía de todas y que con mucha perspicacia, adelantaba sus cálculos a los acontecimientos del momento. Por tales razones, puede decirse que conscientemente y con toda frialdad suprimió en la Constitución de 1917 la violación expresa de la Carta Magna y los ataques a la libertad electoral del catálogo de posibles delitos imputables al Presidente de la República porque él a sí mismo ya se perfilaba como futuro Presidente Constitucional de México.

"El artículo 108 fué debatido en el Constituyente, pero sólo respecto a la supresión consistente en no considerar al Presidente responsable de las violaciones a la Constitución. Céspedes y Pintado Sánchez pidieron que ya que se habían dado facultades muy numerosas al ejecutivo frente a los otros poderes, era necesario hacerlo responsable de las violaciones a la ley fundamental, porque todos estamos obligados a respetarla. Defendieron dicha supresión Jara, con una intervención irrelevante, y Lizardi y Ugarte cuyos principales argumentos consistieron en que se daría lugar a la intrusión de los otros dos poderes en el ámbito del poder ejecutivo, con lo que se rompería el régimen de equilibrio entre los poderes, y además, adujeron que el Presidente, para realizar un acto anticonstitucional, se encuentra con la barrera del secretario de Estado que debe refrendarlo y por el cual es responsable, así que el secretario de Estado se negará a refrendar el acto anticonstitucional o responderá por él".

"El artículo 108 fué aprobado por 101 votos a favor y 51 en contra. Queda claro que desde el Congreso Constituyente han existido dos corrientes respecto al artículo 108, lo que se refleja en la interpretación que debe darse a la frase TRAICION A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMUN (el subrayado es textual), interpretación en la cual el Congreso es instancia de última decisión, y como no se ha presentado la ocasión de que la interprete, no hay criterio definido en el país" (67).

"Para Tena Ramírez dicha frase es ambigua y peligrosa, porque con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente: 'En efecto, si en la ley reglamentaria (Ley de Responsabilidades de Funcionarios. Nota del autor de esta tesis. C.D.) no se encuentran 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 la Cámara calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de la misma la suerte del Jefe de 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 de 47 con la fórmula: 'delitos graves ordinarios del

(67) Resulta paradójico que en habiendo tenido México tantos malos presidentes, no sólo como pésimos administradores sino francamente por ladrones y asesinos, no tenga el país sin embargo ninguna experiencia sobre el procesamiento penal de sus presidentes en donde hubiera podido poner en juego sus teorías constitucionales al respecto para obtener finalmente un precedente judicial.

orden federal o local que determine la ley'. Pero aún con esta modificación, - que tendrá la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y ante -- rior, hay la posibilidad de que el Congreso trate de sojuzgar al Presidente mediante la expedición de una ley de tendenciosa severidad. 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". (Felipe Tena Ramírez, -- DERECHO CONSTITUCIONAL. p. 566).

"Burgoa afirma -y estamos de acuerdo con él- que es el Senado -- quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al Presidente, pero por el principio de tipicidad, establecido en - el artículo 14, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley. (Burgoa DERECHO CONSTITUCIONAL p. 638)".

"En Estados Unidos de América el presidente es responsable por delitos graves y faltas, y se ha afirmado que en esa redacción los constituyentes entendieron que se incluían actos de gran daño a la comunidad o grandes faltas contra el interés público, y que esa frase encuentra su antecedente en la ley - inglesa en la cual ella configuraba una categoría de delitos políticos contra - el Estado".

"En México, en 1947, el presidente envió una iniciativa de reforma constitucional para ampliar la responsabilidad del propio Presidente 'por - golpes de Estado contra el legítimo funcionamiento de los poderes legislativo - y judicial de la federación' y se completaba esta reforma exigiéndose que el - fallo condenatorio fuera aprobado por las dos terceras partes del total de los senadores" (68).

"Goodpeed opina que los delitos graves a que se refiere el artículo 108, en relación con los delitos graves aplicables a otros funcionarios, pueden ser: a) ataque a las instituciones democráticas, b) ataque a la forma de - gobierno republicana, representativa y federal, c) limitación a la libertad de sufragio, d) violación de las garantías individuales y e) omisión en el cum -

(68) Viste mucho esta iniciativa del Presidente Alemán Valdez, pero no por ello deja de ser demagógica. En tanto que los crímenes y los robos son los delitos que más agobian al país desde las lejanas épocas de la fundación de la República ¿Cuándo se ha dado en la práctica un caso de golpe de Estado contra el legítimo funcionamiento de los poderes legislativo y judicial? Y si se ha dado en la práctica ha sido con el consentimiento de los poderes su - plantados.

plimiento de los deberes del cargo, si ello coloca en grave peligro al país".

"Ahora bien, ¿a donde nos lleva la revisión teórica realizada? A una determinada interpretación de la frase "por traición a la patria y delitos graves del orden común".

Y agrega el Dr. Carpizo: "La responsabilidad del Presidente exigida a través de un juicio implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al presidente; por tanto, el QUID del juicio de responsabilidad del presidente se encuentra en si se reúnen en la Cámara de Diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el Senado los votos para des-tituirlo.

"Este enfrentamiento no se ha dado en la historia constitucional mexicana, y en la norteamericana sólo en una ocasión, sin que se haya podido - destituir al Presidente. Lo anterior confirma la tesis de que el juicio político al presidente es un recurso extraordinario de suma gravedad, y que se debe - utilizar sólo en casos muy delicados y cuando no queda otro remedio para salvar la vigencia de la Constitución y del sistema de gobierno que ésta estructura".

"Por tanto, no se puede interpretar restrictivamente la frase en cuestión, porque si no, ¿qué se podría hacer jurídicamente ante un presidente - que aboliera el sistema republicano y decidiera reelegirse, que suprimiera el - poder legislativo o judicial, el sistema federal o las garantías constitucionales? contestar que nada se puede hacer, equivaldría a manifestar que la Constitución es, como ya hemos dicho, una serie de declaraciones sin vigencia, o vigentes conforme a la voluntad presidencial; esto no es posible en un sistema - constitucional: la norma constitucional establece la sanción correspondiente en caso de ser violada. La Constitución prevé los procedimientos para su propia - defensa".

"En consecuencia, la frase en cuestión (por traición a la patria y delitos graves del orden común) hay que interpretarla en el sentido de que el Presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de gobierno. Desde luego que dicha ruptura y tal incumplimiento tienen que ser muy graves, y de seguro el Congreso no se atreverá a iniciar un juicio

de responsabilidad si no han causado conmoción nacional y si no se siente respaldado por la opinión pública. Exigir responsabilidad a un presidente es algo serio, con lo que no se puede jugar, pero si no queda otro remedio para preservar el sistema constitucional y legal del país, hay que hacerlo".

"La ley secundaria debería especificar con mayor detalle los delitos que comprende la frase por TRAICION A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMUN, pero ante la duda el Congreso se verá obligado, porque no queda otra salida, a determinar cuándo el Presidente ha roto el orden constitucional o dejado de cumplir sus obligaciones constitucionales".

"Somos conscientes de que esta tesis puede ser controvertida; pero en nuestra opinión no hay otra si queremos que la Constitución funcione y que los principios que, entre otros, conforman el sistema de gobierno, la división de poderes, el régimen federal y el de sistema representativo, no sean simples quimeras".

"Los preceptos constitucionales se hicieron para que se cumplan; para proteger un estilo de vida libre y digna, y no es posible pensar que todos los habitantes del país, todas las autoridades y funcionarios, deben acatar la Constitución, con la excepción de la autoridad más importante que es quien más la puede violar y lesionar. Esto no es posible, el Presidente de la República no está por encima de la Constitución; él también tiene que cumplirla, y si no lo hace, la ley fundamental contiene el mecanismo de su propia protección".

"Así, sólo hay dos interpretaciones a la frase en estudio: una restrictiva o gramatical, cuyo resultado es colocar al Presidente por encima de la Constitución, y una amplia en donde caben las violaciones graves a la Constitución y al incumplimiento de las obligaciones presidenciales. Esta última posibilidad es la que está acorde con el pensamiento constitucional de que nadie se encuentra por encima de la ley y, reiteramos, aunque un juicio de responsabilidad entraña un problema político, es muy deseable que la ley precise los supuestos generales a que nos hemos referido para evitar posibles abusos del poder legislativo".

"El artículo 111, en su párrafo cuarto, concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y desde luego, en esta redacción, se -

Incluye al Presidente de la República" (69) (70).

(69) Jorge Carpizo. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. Siglo XXI editores. México 1978. pp. de la 209 a la 214.

(70) Por reforma del Constituyente Permanente hecha en 1982, el art. 109 constitucional fué adicionado en su parte final con la siguiente frase: "Cual -- quier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la pre -- sentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara -- de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo". Cabe advertir que el antiguo art. 111 -- constitucional concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de -- Diputados delitos comunes y oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación, pero carecía de la ominosa advertencia de "bajo su más -- estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prue -- ba", lo cual si bien tiende a eliminar denuncias inconsistentes, también -- puede tener el efecto negativo de intimidar a los ciudadanos para que se -- abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor a -- incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, a causa de eventuales -- fallas procesales o probatorias, lo cual es muy lamentable.

El autor de esta tesis no está de acuerdo con la postura adoptada por el maestro Carpizo, quien interpreta la frase "por traición a la patria y delitos graves del orden común" en el sentido de que el Presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional o si no cumple sus obligaciones constitucionales, como sería el caso de que se negara a promulgar una ley debidamente discutida y aprobada por el Congreso de la Unión. Y no estoy de acuerdo atento al principio de tipicidad de los delitos. Sin embargo, ante la ausencia de un tipo delictivo que encaje perfectamente en tantas acciones u omisiones en que puede incurrir antijurídicamente el Presidente, pienso que la solución que propone el maestro Carpizo implica un mal menor. Estimo que, en resumidas cuentas, y en caso de proceder de tal modo, el Congreso, y concreta- mente la Cámara de Senadores, le estaría dando a la frase "traición a la patria" una amplia connotación como lo hace el Parlamento francés con la misma frase, con lo cual quedaría colmada la laguna que de hecho existe en nuestro orden -- jurídico positivo.

Sin embargo, me inclino más a preconizar, en una contribución de - lege ferenda, la reforma de la Constitución para que, concretamente la propia - Carta Magna preestablezca los tipos penales que puede infringir el Presidente - de la República. Pero antes de pasar a establecer esta mi contribución de lege ferenda, quisiera exponer las soluciones que proponen para este problema don - Raúl F. Cardénas, don Felipe Tena Ramírez, don Juan José González Bustamante, así como el maestro Becerra Bautista, a saber:

En cuanto a los delitos comunes, sólo se podrá acusar al Presiden- te de la República por traición a la patria y delitos graves del orden común. - Respecto al delito de traición a la patria, no creo que podamos aplicar los am- plios conceptos que hemos comentado en páginas anteriores en relación con el - derecho francés y en cuanto a los delitos graves del orden común ¿cuáles son - éstos? En una ley reglamentaria del artículo 108 y siguientes debía de preci- sarse cuáles son los delitos graves del orden común por los cuales se podría - intentar acción en contra del Presidente de la República, pero - ninguna ley reglamentaria, ni la de 79 lo ha intentado y esta omisión se

repite por las Constituciones y Leyes de Responsabilidad de las entidades federativas, respecto a los gobernadores". (71).

En la legislación comparada, según hemos reseñado en distintos capítulos, el Presidente de la República es responsable de hechos criminales que se enumeran, y de conductas políticas que pueden dar lugar a la pérdida de la confianza en el primer magistrado, pero en nuestro país, como sostuvimos, al Presidente se le ha dado una fuerza y un poder, que nuestros autores lo equiparan a la de un rey absoluto, con la ventaja que este poder está limitado a seis años; además, nuestra realidad nos revela que, en base a ese poder, ejercido sin duda con cierta discreción, no sería posible enjuiciar a un Presidente, salvo que perdiera su fuerza política, pero aún así, ¿de qué se le podría hacer responsable? No de algún delito político, pues las violaciones a la Constitución, que se apuntaban en la de 57, y el ataque a la libertad electoral (reforma del 6 de mayo de 1904) no se aceptaron en 17, sino tan sólo la traición a la patria y delitos graves del orden común que, repetimos, no se definieron".

"De cualquier suerte, se ha tratado por nuestros juristas de precisar qué es lo que debemos entender por delitos graves del orden común; para don Felipe J. Tena, los delitos graves del orden común son los que menciona el art. 22 de la Constitución, opinión que comparte González Bustamante. Para don Juan José, "atendiendo al principio nulla pena sine lege, sostuvo con Tena, que los delitos graves del orden común que puede cometer el Presidente de la República, son los mencionados en el párrafo tercero del Art. 22 de la Constitución de la República, a pesar de que se ha hecho la objeción de que, siendo el Congreso Federal el facultado por la Ley Fundamental para definir los delitos y señalar las penas, en uso de su soberanía y tratándose del Presidente de la República, le corresponde decidir en atención a la gravedad de las circunstancias, si la conducta atribuida tiene el carácter de delito, pero eso equivaldría a desconocer un principio universalmente consagrado en Derecho Penal, dejando la impartición de la justicia supeditada a los vaivenes de

(71).- Raúl F. Cárdenas. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Porrúa - México. 1982. pág. 493.

la política"

"Por su parte, el maestro Becerra Bautista sostiene que el Presidente de la República es responsable de los delitos mencionados en el artículo 13 de la Ley de Responsabilidades de 39, argumentando al respecto que la Ley en cuestión, considera que son delitos de los altos funcionarios de la Federación a que se refiere el artículo 2º. Y en el artículo 2º. de la Ley en cuestión, - se sostuvo que "Para los efectos de esta Ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación al Presidente de la República. . ."

"Sin embargo, siguiendo lo preceptuado en la Constitución, la Ley de 39 distingue entre delitos comunes y los delitos oficiales, y el artículo - 13 se refiere exclusivamente a los delitos oficiales, de los que, en los términos del artículo 108 constitucional, no es responsable el Presidente de la República, sino sólo, repetimos, de delitos del orden común, traición a la patria; luego no le son aplicables ni los enumerados en el artículo 13 de la Ley de 39, ni los que menciona (no tipifica) el artículo 3º. de la Ley de 79".

"Tampoco considero que los delitos graves del orden común, son los mencionados en el párrafo tercero del artículo 22 constitucional, que a la letra dice:

"Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos - y en cuanto a los demás, solo podrá imponerse al traidor a la -- patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al - salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar".

Pero en el pie de página 600 de su DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO el propio maestro Felipe Tena Ramírez hace la siguiente corrección a su obra:

"En las dos primeras ediciones de la presente obra consideramos - que puede hallarse una base en el Art. 22 de la Constitución - para clasificar los delitos graves. Ciertamente el criterio que inspiró la clasificación de delitos que contiene el Artículo 22 - tuvo en cuenta que se trata 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 sus condiciones personales. Este criterio sirve para -- suponer que el Jefe de Estado se encuentre al igual que todos los demás, en condiciones de cometer tales delitos. Las especiales - circunstancias en que actúa no hace presumible que se convierta en plagiario, salteador de caminos, pirata, etc. que son las hipótesis del Art. 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 al autorizar 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 guarda, sí es susceptible de cometer".

"No es necesario, por lo demás, fincar la clasificación de los -- delitos graves sobre un texto de la Constitución, pues ninguno se hizo con la mira puesta en la responsabilidad del funcionario que, como ningún otro, está al margen de la responsabilidad ordinaria". (72).

En cuanto al delito de traición a la patria, el maestro don Raúl - F. Cárdenas, estima:

"Que en nuestro Código Penal se sanciona con prisión de cinco a - cuarenta años y se tipifica en quince diversas fracciones en el artículo 123, - de las cuales solo unas cuantas consideran como elemento constitutivo "la gue - rra extranjera", por lo que solo en estos casos puede ser considerado responsa - ble el Presidente de la República".

"Los Delitos Graves del Orden Común.- Por otra parte, de acuerdo con nuestros antecedentes y legislación comparada, delitos comunes del Presiden - te de la República son el cohecho y el peculado, correctamente definidos, así - que la enumeración del artículo 22 es insuficiente e inadecuada, por lo que se requiere que la Ley Orgánica del 108, enumere los delitos comunes por los que - debe responder el Presidente de la República y es lo que no se ha hecho".

"También la Ley Orgánica -sigue diciendo el maestro don -- Raúl F. Cárdenas- debió haber señalado el procedimiento a seguir en -- tratándose de la responsabilidad del Presidente que no puede ser - -- otro, una vez preclisados los delitos del orden común, que el seña lado para los delitos oficiales, es decir, que la Cámara de Diputados, acuse - y la de Senadores instruya el proceso y sentencie pero aplicando uní

(72) Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO .24a. edición, 1990. Nota de pié de página 21, página 576.

camente como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación, que tienen - el carácter de sanciones administrativas, pues en los términos del artículo 21 constitucional, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial".

"En este caso, en los términos del artículo 111 de la Constitución párrafo segundo, que dice: "Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignen con arreglo a derecho".

"La Ley debía, en opinión del maestro Raúl F. Cárdenas, tratándose del Presidente de la República, señalar que el proceso debe seguirse, no ante un juez común, sino ante un magistrado, ministro, sala o lo que sea, tal como se establece para los delitos imputados a un juez".

"Nos queda un último punto a considerar, tratándose del Presidente ¿Goza de una inmunidad absoluta o relativa? Considero -dice el maestro Raúl F. Cárdenas- que es indiscutible que goza de una inmunidad relativa, pues no puede ser acusado por delitos oficiales o políticos durante su gestión. El procedimiento señalado en el artículo 109, es para proteger su alta investidura nunca para procesarlo por un delito oficial de los enumerados en los artículos 13 de la Ley de Responsabilidades Oficiales de 1939 o el Art. 3 de la Ley de 1979".

"Pero en relación con los delitos comunes que cometa durante el tiempo de su encargo, distintos a los delitos graves del orden común señalados en el artículo 22 constitucional, de aceptarse la tesis de González Bustamante y Tena Ramírez, por ejemplo: cohecho, peculado, quiebra fraudulenta, lesiones, amenazas, etc. ¿Se le puede procesar por estos hechos, al cesar su investidura? El maestro Becerra considera que no, y sostiene que el Presidente goza de inmunidad y la funda en lo siguiente:

"El artículo 108 (de la Constitución de 17) establece como principio la responsabilidad de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, de los magistrados de la Suprema Corte de la Nación,

de los Secretarios del Despacho y del Procurador General de la República por -- delitos comunes y oficiales que cometan mientras desempeñan sus respectivos -- cargos; ahora bien, cuando se refiere al Presidente no incluye esa enumeración, lo cual hubiera sido sumamente fácil; luego quiso establecer una distinción -- entre los funcionarios al principio nombrados y el Primer Mandatario del país".

"No podría decirse que esto nada significa, toda vez que en la -- Constitución de 1857, cuando quiso establecer la responsabilidad absoluta del -- Presidente, dijo: "los Diputados, Senadores, etc. son responsables por los deli -- tos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos en -- que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Lo es también el Presidente -- de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado -- por los delitos de traición, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".

"Así pues, si el artículo 108 varía la redacción del texto corre -- lativo de la Carta de 57, es indudable que quiso introducir una innovación; -- ahora bien, como esa innovación no puede referirse sino a la irresponsabilidad y no a la procedibilidad, debe concluirse que el precepto vigente establece una inmunidad en favor del Presidente de la República". (73).

"No compartimos las ideas del maestro Becerra, por cuanto el texto del artículo 108 sólo establece inmunidad del Presidente por lo que se refiere a delitos políticos, por los que no es responsable; para garantizar la situa -- ción política del país, se ha establecido un procedimiento parecido al que se -- sigue a los delitos políticos, para desaforar al Presidente y ponerlo a dispo -- sición del Ministerio Público que debe, desaforado, ejercer la acción penal en su contra y ejercerla, como sosteníamos, ante un magistrado, como sucede en los casos de delitos cometidos por un juez o magistrado, previa la resolución de -- los innumerables problemas que pueden presentarse al respecto, en una pensada -- Ley de Responsabilidades".

(73).- Raúl F. Cárdenas. Obra citada, pp. 496 y 497.

"De cualquier suerte, sostenemos que la idea del Constituyente de 17, no fué otorgar inmunidades al Presidente de la República, por los delitos - comunes cometidos durante su encargo, sino que, siguiendo el mismo lineamiento de la de 57, la responsabilidad del Presidente se limitó, si se quiere, aún más a que se le exigiera, a unos cuantos delitos graves, comunes, que la Ley respectiva debió mencionar y por lo que se refiere a los demás, no expresamente señalados, su responsabilidad sólo le era exigible en el momento de abandonar su - cargo" (74).

"El maestro Tena sostiene al respecto y compartimos su opinión, - que en la "Constitución vigente desapareció la referencia a la responsabilidad limitada a los delitos que se especifican, apartándose así el precepto de la - fórmula que emplea para el resto 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" (75).

(74).- Raúl F. Cárdenas. Obra citada. pág. 497.

(75).- Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 24a. edición. México. 1990. pág. 577.

Hemos pasado revista de los diversos puntos de vista y posturas doctrinarias de los diversos constitucionalistas y penalistas que se han ocupado en el problema de la responsabilidad oficial y penal en que puede incurrir el Presidente de la República, concretamente en nuestro país, México. Hicimos un somero análisis de las opiniones del tratadista Juan José González Bustamante; analizamos los puntos de vista del maestro don Felipe Tena Ramírez, de las certeras observaciones del Dr. y maestro don Jorge Carpizo, así como del penalista don Raúl F. Cárdenas, etc.

Ahora toca abordar el mismo problema desde mi personal punto de vista, con lo cual voy a desarrollar la parte medular de mi tesis que consiste en señalar concretamente, como una contribución de lege ferenda, los delitos comunes que pueden ser cometidos por el Presidente de México, además del delito de traición a la patria que llamo delito de alta traición, conforme a la terminología francesa.

Tomo en cuenta para dilucidar este problema, no sólo las garantías de seguridad de que debe ser rodeado tan alto funcionario como es el Primer Magistrado de la Nación para el cabal y tranquilo desempeño de sus delicadas funciones, sino, además, la experiencia histórica comprobada y comprobable de tanto pillo que se ha encaramado por las malas artes del partido político oficial que, mediante el fraude cibernético y la publicidad desaforada, mediante el crimen político inclusive y la inveterada práctica del "mayoriteo", han llevado a tan alto puesto a especímenes tales como al psicópata Carlos Salinas de Gortari, enfermo de ambición de poder, al criminal Gustavo Díaz Ordaz; a otro enfermo de ambición de poder con delirio de grandeza como lo fué Luis Echeverría Alvarez; al ególatra, vanidoso y homosexualoide José López Portillo; o al psicópata, enfermo de ambición de poder, Carlos Salinas de Gortari.

He tenido en cuenta, consecuentemente, el profundo y nefasto mal ejemplo que esta clase de "Presidentes" dá al país, pues con su pésima conducta contribuyen, cada vez más, a socabar el nivel medio de moralidad prevaleciente en la sociedad mexicana, que cual reacción en cadena va minando cada vez más esa moralidad orillándola a la desvergüenza social y al cinismo colectivo.

Sabido es que los presidentes Díaz Ordaz, Echeverría Alvarez, -- López Portillo, De la Madrid Hurtado y Salinas de Gortari han puesto en entre - dicho la responsabilidad presidencial. El primero por la vil matanza genocida- del 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco; el segundo por la matanza genocida del Jueves de Corpus del 10 de junio de 1971 en Tlaxpana, Distrito Federal y por - haber sobreendeudado a la Nación de cuatro mil millones de dólares que importa- ba la deuda externa de México cuando dejó la Presidencia Gustavo Díaz Ordaz a - veinte mil millones de dólares; el tercero por haber endeudado a la Nación de - veinte mil millones de dólares que importaba la deuda externa cuando dejó la -- Presidencia de la República Luis Echeverría Alvarez a cien mil millones de dó - lares; durante su período presidencial José López Portillo nombró a los siguien - tes miembros de su familia en importantes puestos gubernamentales: a su hijo - José Ramón lo hizo subsecretario de Programación y Presupuesto; a su hermana - Margarita la hizo Directora General de Radio, Televisión y Cinematografía, du - rante cuya gestión se incendió por negligencia comprobada el edificio de la -- Cineteca Nacional que costó, en aquel entonces, alrededor de cien millones de - pesos; a su hermana Alicia la hizo Secretaria de la Presidencia; a su primo -- Guillermo lo hizo Director de Deportes, de donde salió desfalcado con muchos - millones de pesos y jamás fué a dar a la cárcel; a su yerno Roberto Martínez - Vara lo hizo Director de una paraestatal de donde salió desfalcado con miles de millones de pesos y jamás fué a dar a la cárcel; a su amante la hizo Secretaria del Despacho de Turismo, etc.

Dicen Norman A. Bailey y Richard Cohen en su libro LA BOMBA DE - TIEMPO MEXICANA (un ensayo de la Twentieth Century Fund):

"El gobierno de López Portillo carga con toda la responsabilidad - del sobreendeudamiento estructural de México y de sus crisis de - pago. Jugó con el futuro económico de México y perdió. El -- juego fué apoyado por un cómplice bien dispuesto: los acree - dores privados, quienes continuaron suscribiendo la deuda de México aún cuando los riesgos eran evidentes. Pero la respon - sabilidad de diagnosticar equivocadamente las condiciones eco - nómicas y políticas de México para luego insistir en un reme - dio errado, la tienen las autoridades monetarias: el FMI y los banqueros centrales de las democracias industrializadas. Lo -

que resultó ser una prescripción equivocada para curar los males de México condujo eventualmente a circunstancias económicas y políticas que hubieran obligado a casi cualquier imaginable gobierno a retirar el respaldo de esa solución". (Norman A. Bailey y Richard Cohen. LA BOMBA DE TIEMPO MEXICANA. Un ensayo de la Twentieth Century Fund. Editorial Grijalbo. México. 1987, p. 57).

Durante el sexenio de De la Madrid Hurtado la población trabajadora del país fué sometida a una depauperación creciente con el pretexto de que se tenía que pagar la deuda externa con lo cual se comprometió el crecimiento económico del país que fué de cero puntos durante este desdichado sexenio; el empobrecimiento del país afectó inclusive a la clase media, ya de por sí agobiada por las crisis sucesivas derivadas de los malos gobiernos del "priato"; clases sociales que antaño se desarrollaban en medio de una dorada mediocridad, -- pero que comían puntualmente tres veces al día como burócratas, profesionistas, comerciantes clasemedios, estudiantes, etc., durante el sexenio Delamadrista se tuvieron que comenzar a apretar el cinturón por la mala situación económica prevaleciente. Con una sola salvedad: si durante el sexenio salinista la mala situación del país reconoció como causas el estúpido entronizamiento a rajatabla del funesto modelo económico neoliberal y los latrocinios descarados del hermano Raúl Salinas de Gortari, la mala situación económica del sexenio Delamadrista reconoció como causa directa su ineptitud, su incompetencia y su mediocridad, su evidente pobredablismo: la calidad y la cantidad de la alimentación del pueblo mexicano, especialmente niños y ancianos, se degradó paulatinamente hasta llegar a grados de miseria. Comenzó a vender al capital extranjero especialmente norteamericano, importantes empresas paraestatales que funcionaban con números negros.

De la Madrid Hurtado dictó medidas genocidas como la reforma de 27 de mayo de 1987 al artículo 67 de la Ley de Salud, reforma que autoriza la esterilización masiva de menores de edad del sexo masculino sin su consentimiento o sin la autorización de quien legalmente debe darla. Cuando terminó su fatídico sexenio, el monto de la deuda externa nacional había ascendido a ciento seis mil millones de dólares.

Carlos Salinas de Gortari es responsable del mayor desastre económico y financiero que haya sufrido la nación mexicana en los últimos sesenta años. Violó la Constitución Política de la República en muchas ocasiones; su estúpido sistema económico neoliberal hizo más pobres a los pobres e inmensamente más ricos a dos docenas de ricos; vendió sin justificación multitud de empresas paraestatales; se hizo inmensamente rico; se sospecha de él que, por medio de un prestanombre -Carlos Slim- se apropió de la mitad de la Empresa Teléfonos de México; se sospecha de él que haya sido el autor intelectual del homicidio en que perdió la vida el candidato presidencial Luis Donald Colosio; desde el punto de vista de su política económica y como cerebro y ejecutor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, abrió indiscriminadamente las --puertas de México a la competencia comercial extranjera, y como nuestro país no estaba preparado para esa competencia, originó a la postre el cierre de miles de fábricas mexicanas; desnacionalizó el petróleo; traicionó al campesino transformando el régimen de propiedad comunal y explotación colectiva en agricultura modernizada y "globalizada"; hizo que se reformara el artículo 27 constitucional en sentido individualista; para no seguir enumerando todas las violaciones constitucionales y abusos que perpetró, diré en una sola frase que hizo tantos estropicios como una cabra dentro de una cristalería.

No ha sido enjuiciado hasta la fecha como en justicia corresponde por el carácter blandengue del presidente Ernesto Zedillo; pero desde que ingresó a la cárcel su hermano Raúl Salinas de Gortari como presunto autor intelectual de la muerte del Lic. José Francisco Ruiz Massieu, llegó al acuerdo Carlos Salinas con el presidente Zedillo para que el primero se expatriara yendo a --vivir a los Estados Unidos, de donde nunca debió haber salido.

Ante tan descomunal derrumbe de nuestras instituciones nacionales, ante tan graves traiciones a México y a su pueblo, ante tan desastrosos y nefastos gobiernos como han sido los de Gustavo Díaz Ordaz, Luis --Echeverría Alvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari se hace necesario tomar medidas constitucionales y legales a fin de tipificar como delitos todas estas conductas ilícitas,

anticonstitucionales, traidoras a México y absolutamente inmorales de los titulares del Poder Ejecutivo Federal, por lo que propongo, como contribución de -
- lege ferenda, la reforma del párrafo segundo del artículo 108 constitucional
concomitantemente las disposiciones correlativas de la Ley Federal de Responsa-
- bilidades de los Servidores Públicos, especialmente el artículo 2º. de la misma
en los siguientes términos:

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, -
- sólo podrá ser acusado por el delito de alta traición a la patria,
por enriquecimiento inexplicable, por el delito de nepotismo y por
- violaciones graves a la Constitución.

Art. 2º. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores-
- Públicos:

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en -
- los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 108 constitucional y todas
aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

El párrafo segundo del Art. 108 constitucional, tal como queda --
- propuesto, deberá ser reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de -
- los Servidores Públicos, de acuerdo con las siguientes bases:

Para los fines de la aplicación del párrafo segundo del Art. 108 -
- constitucional se considerará que el delito de alta traición por el que puede -
- ser enjuiciado y condenado el Presidente de la República, es una figura atípica
del Derecho Penal, por lo que el principio NULLUM CRIMEN SINE LEGE que consagra
- el artículo 14 constitucional no es de aplicarse en el presente caso.

El delito de alta traición comprende tanto una grave falta políti-
- ca, como el hecho de sobreendeudar estructuralmente a la Nación Mexicana, sus -
- bienes patrimoniales o su crédito, así como provocar directa o indirectamente -
- el derrumbe de la economía nacional o de sus finanzas, por dolo o por simple -
- negligencia, como delitos definidos en el Código Penal en la medida en que se -
- hayan cometido en el ejercicio de las funciones presidenciales.

El delito de alta traición por el que podrá ser enjuiciado y condenado el Presidente de la República se sitúa en los linderos de la política y el derecho; se trata de un crimen político consistente en el abuso de las funciones presidenciales para realizar uno o varios actos contrarios a la Constitución, como la adulteración de una elección presidencial o para gobernador de cualquier Estado de la República, o sencillamente contrario a los intereses superiores del país. Entra en la naturaleza proteica del delito de alta traición el no poder ser determinada con anterioridad en razón de la multiplicidad de formas que puede revestir.

El Senado de la República, al discernir esta grave responsabilidad penal es libre de aplicar la condena que él decida.

Dependerá en todo caso de la Cámara de Senadores, determinar por el voto de dos tercios de sus miembros, los elementos de este crimen, así como calificar los hechos y determinar las penas. A falta de jurisprudencia nacional aplicable al caso los senadores y diputados podrán acudir a la jurisprudencia extranjera y a la doctrina.

El delito de nepotismo, que deberá constar en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podrá ser configurado en los siguientes términos:

Comete el delito de nepotismo el Presidente de la República, el Secretario de Estado, el Gobernador de una Entidad federativa que, de propia autoridad o por mediación de otro funcionario público que dependa jerárquicamente de él, designe por nombramiento oficial a algún descendiente suyo, a su cónyuge, ascendiente, pariente colateral dentro del cuarto grado o a su concubina para un cargo público remunerado económicamente con sueldo o con honorarios con cargo al erario federal.

Los funcionarios públicos que cometan el delito de nepotismo serán separados de sus cargos y el nombramiento o los nombramientos hechos en contravención de este precepto, quedarán insubsistentes.

d).- La gracia del indulto para los delitos del Presidente.

De los medios de extinguir la acción penal y las sanciones impuestas: muerte del delincuente, amnistía, perdón y consentimiento del ofendido, - indulto, rehabilitación y prescripción, es el indulto el medio común que se usa para extinguir los delitos oficiales. La amnistía (olvido del delito) se diferencia del indulto en que aquélla borra toda huella del delito y éste sólo la - pena (76) limitándose a veces a conmutarla o a reducirla. Por consiguiente, la amnistía es causa de extinción de la acción y de la ejecución; el indulto, en - cambio, es sólo causa extintora de la ejecución de la pena. Problema distinto ofrecen las especies de delitos que pueden ser amnistiados y los que pueden ser indultados. Garófalo es de la opinión de que el Estado sólo puede perdonar -- aquéllos delitos que las viejas doctrinas consideran como artificiales, como - los delitos políticos; se trata de la vieja distinción entre delitos naturales y criminalidad artificial que traduce una más antigua distinción entre delitos malos en sí, intrínsecamente inmorales (delicta mala in se), y delitos desprovistos de inmoralidad intrínseca, reputados como delitos únicamente por estar - consignados en el código penal (delicta mala quia prohibita); pero si el Estado los perdona debe, en todo caso, reparar el daño causado por los delitos que han cometido los favorecidos (Garófalo) (77).

En consecuencia el indulto sólo comprende la sanción impuesta en - sentencia irrevocable; pero en ningún caso extinguirá la obligación de reparar el daño causado.

El indulto puede ser de carácter general, mediante acto legislativo que condona, conmuta o disminuye las sanciones. Puede ser también indulto - necesario que procede cuando, con posterioridad a la sentencia, aparezca que el condenado es inocente. Finalmente tenemos el Indulto por gracia, que es una facultad administrativa de la que se puede hacer uso en caso de delitos políticos o porque el reo haya prestado importantes servicios a la Nación, y sólo tratándose de delitos del orden común.

(76) Raúl Carrancá y Trujillo. DERECHO PENAL MEXICANO. Parte General. Editorial Porrúa S.A. México, 1974. p.544

(77) Ibidem

Ahora bien, los reflejos políticos de la intervención de las Cámaras en los delitos oficiales han inspirado la segunda parte del párrafo séptimo del art. 111 constitucional que a la letra dice:

"Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto".

Conforme a esta segunda parte del párrafo ya citado, no puede concederse al Presidente de la República la gracia del indulto, ya que éste dependería exclusivamente del otro órgano político como es el Ejecutivo Federal, por lo cual, el indulto que decretara el nuevo Presidente de la República vendría a frustrar en la práctica una decisión tomada por las Cámaras. Antes de las reformas constitucionales de 1982 era el Art. 112 el que de manera clara y terminante prohibía el indulto al Presidente de la República en los términos siguientes:

Art. 112.- "Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto".

CONCLUSIONES

La normación del "fuero" deja mucho que desear en nuestro orden jurídico positivo, ya que mientras en la generalidad de las legislaciones extranjeras quedan excluidos del "fuero" los delitos flagrantes, en nuestro medio no se hace esta exclusión, por cuya razón un funcionario público que es sorprendido en flagrante delito, no puede ser detenido ni perseguido en ese momento en virtud de que indebidamente lo protege el "fuero".

El "fuero" exige en nuestro medio una minuciosa reglamentación de tal modo que éste no implique una mordaza para los representantes populares. Es más, entre el abuso de la libertad y del fuero y el peligro de ponerse una mordaza a los representantes populares, prefiero el abuso del fuero y la libertad. Las bases de esa reglamentación serían las siguientes: en tratándose de delitos de calumnia, ofensas y difamación, debe prevalecer la inmunidad parlamentaria. En tratándose de otros delitos flagrantes y de cuestiones civiles, no procede respetar la inmunidad parlamentaria.

Los altos funcionarios de la Federación que cometan, en el ejercicio de su encargo, delitos de carácter oficial, no pueden quedar a disposición de la justicia ordinaria. Por delito oficial debe entenderse el que se cometa en el ejercicio de la función y que, además, esté definido y sancionado por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El principio de Derecho Penal que reza: nullum crimen sine previa lege penale, debe presidir y regir todo lo que se relaciona con los delitos cometidos por altos funcionarios, con la excepción de que se hablará más adelante.

Debe tenerse presente que en materia de inmunidades rige el ya conocido principio de que el fuero se ha instituido para proteger la función y no al funcionario.

Los actos delictuosos cometidos durante el lapso de una licencia, no guardan, por regla general, ninguna relación con el fuero, si éste está suspendido. Sin embargo, la posibilidad de que se recupere el fuero al concluir la licencia, plantea varios problemas:

Si el proceso no comenzó antes de que el funcionario volviera a su encargo, es indispensable el desafuero para que se inicie dicho proceso, puesto que se le imputa al individuo nuevamente aforado, un delito común. Si el proceso se inició antes de que se reintegrara el funcionario a su cargo, pueden suceder dos hipótesis. Conforme al Art. 38 constitucional se suspenden los derechos y pre-

rrogativas del ciudadano: por estar sujeto a un proceso en virtud de un delito que merezca pena corporal a partir del auto de formal prisión; por estar prófugo de la justicia, desde la orden de aprehensión hasta la prescripción penal - (fracciones II y V) si al expirar la licencia el funcionario se hallare en alguna de las dos hipótesis previstas, no podrá reintegrarse a sus funciones por estar suspendido en sus derechos ciudadanos y el proceso podrá continuar. Pero en caso de que el proceso haya concluido con sentencia condenatoria antes de que el funcionario haya reasumido su cargo, la solución será exactamente igual que si el funcionario hubiera sido suspendido y condenado por delitos comunes.

Por lo que toca a la inhabilitación para ocupar y disfrutar de cualquier otro empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos, como se vé claramente de la comparación de la Sección 3 del Art. I de la Constitución norteamericana y el artículo 48 de la Ley Tercera de nuestras Bases Constitucionales de 1836, nuestro texto, a diferencia del norteamericano, remite a la ley ordinaria, por lo que el juez común estará en aptitud de aplicar esta pena, además de cualquier otra que determine el Código Penal o ley común, según lo dispone expresamente la Constitución. En conclusión, durante el año posterior a la terminación del encargo del alto funcionario, su responsabilidad por delitos y faltas oficiales es exigible ante la potestad judicial común.

Para enjuiciar por delitos oficiales a un alto funcionario con licencia, es indispensable llevar a cabo el juicio político, haya regresado o no a su encargo el funcionario.

Toda vez que de la Constitución vigente desapareció la referencia a la responsabilidad general del Presidente de la República y sólo queda la mención de su responsabilidad limitada a los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común, apartándose así el precepto de la fórmula que emplea para el resto 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.

No hay, al parecer, una razón decisiva del otorgamiento del fuero federal a favor de funcionarios locales. Y tampoco existe suficientemente clara en

razón decisiva del otorgamiento de funcionarios locales. Y tampoco 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 funcionarios parece indicar que no fueron la independencia y la dignidad de los Poderes el objeto exclusivo de la garantía que proporciona el fuero.

El párrafo segundo del artículo 108 constitucional, al no ser reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece un irritante régimen de privilegio a favor del más obligado a cumplir con la ley, que es el Presidente de la República.

El Presidente de la República solo puede responder por un delito oficial: el de traición a la patria, y por los delitos graves del orden común. Pero uno y otro se identifican para el efecto de ser tratados como oficiales, mediante el juicio político.

Es el Senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al Presidente, pero por el principio de tipicidad establecido en el artículo 14 constitucional, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley.

La Ley Orgánica debió haber señalado el procedimiento a seguir en tratándose de la responsabilidad del Presidente de la República, que no puede ser otro, una vez precisados los delitos del orden común que el señalado para los delitos oficiales, es decir, que la Cámara de Diputados acuse y la de Senadores instruya el proceso y sentencie, pero aplicando únicamente como sanción la destitución del cargo, que tiene el carácter de sanción administrativa, pues de acuerdo con el artículo 21 constitucional, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

Como contribución de lege ferenda, sugiero que sea reformado el párrafo segundo del artículo 108 constitucional en los siguientes términos:

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por el delito de alta traición a la patria, por enriquecimiento inexplicable, por el delito de nepotismo y por violaciones graves a la constitución.

Pronunciada una sentencia de responsabilidad contra el Presidente de la República por delitos oficiales o graves del orden común, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

B I B L I O G R A F I A

- Bailey Norman A. y Richard Cohen. LA BOMBA DE TIEMPO MEXICANA. Grijalbo editor México. 1987.
- Burgoa Orihuela Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 2a. Edición. Porrúa. México 1976.
-
- RENOVACION DE LA CONSTITUCION DE 1917. Sin pié de -
imprensa. México. 1994.
- Cárdenas Raúl F. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Editorial --
Porrúa. México 1982.,
- Carpizo M. Jorge. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. 6a. edición. Siglo XXI Editores. México. 1986.
- Carrancá y Trujillo Raúl . DERECHO PENAL MEXICANO. Parte General. Editorial -
Porrúa. México. 1974.
- Coronado Mariano. ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 3a. edición -
revisada. Librería de Ch. Bouret. México. 1906. Edición Facsimilar de la UNAM.
- Esquivel Obregón Toribio. APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO. 2a.
edición. Editorial Porrúa. 1984. 2 tomos.
- Fraga Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 25a. edición. Editorial Porrúa. México.
1986.
- González Bustamante Juan José. LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL --
FUERO CONSTITUCIONAL. Ediciones Botas. México. 1946.
- Hamilton, Madison y Jay. EL FEDERALISTA. 85 ensayos sobre la Constitución --
Norteamericana. Fondo de Cultura Económica. México. 1976.
- Krieger Emilio. EN DEFENSA DE LA CONSTITUCION. Violaciones presidenciales a -
la Carta Magna. Grijalbo. México. 1994.
- Mendieta y Nuñez Lucio. SOCIOLOGIA DEL PODER. Instituto de Investigaciones -
Sociales de la UNAM. México. 1969.
- Pallares Jacinto. EL POUER JUDICIAL. México.
- Reyes Heróles Jesús. EL LIBERALISMO MEXICANO. Tomo III. La Integración de -
las Ideas. Facultad de Derecho de la UNAM. México. 1961.
- Tena Ramírez Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 24a. edición. Editorial
Porrúa. 1990.

B I B L I O G R A F I A

- Bailey Norman A. y Richard Cohen. LA BOMBA DE TIEMPO MEXICANA. Grijalbo editor México. 1987.
- Burgoa Orihuela Ignacio. OERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 2a. Edición. Porrúa. México 1976.
-
- RENOVACION DE LA CONSTITUCION DE 1917. Sin pié de -
imprensa. México. 1994.
- Cárdenas Raúl F. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Editorial --
Porrúa. México 1982.,
- Carpizo M. Jorge. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. 6a. edición. Siglo XXI Editores. México. 1986.
- Carrancá y Trujillo Raúl . OERECHO PENAL MEXICANO. Parte General. Editorial -
Porrúa. México. 1974.
- Coronado Mariano. ELEMENTOS DE OERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 3a. edición -
revisada. Librería de Ch. Bouret. México. 1906. Edición Facsimil-
lar de la UNAM.
- Esquivel Obregón Toribio. APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO. 2a.
edición. Editorial Porrúa. 1984. 2 tomos.
- Fraga Gabino. OERECHO ADMINISTRATIVO. 25a. edición. Editorial Porrúa. México.
1986.
- González Bustamante Juan José. LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL --
FUERO CONSTITUCIONAL. Ediciones Botas. México. 1946.
- Hamilton, Madison y Jay. EL FEDERALISTA. 85 ensayos sobre la Constitución --
Norteamericana. Fondo de Cultura Económica. México. 1976.
- Krieger Emilio. EN DEFENSA DE LA CONSTITUCION. Violaciones presidenciales a -
la Carta Magna. Grijalbo. México. 1994.
- Mendieta y Nuñez Lucio. SOCIOLOGIA DEL PODER. Instituto de Investigaciones -
Sociales de la UNAM. México. 1969.
- Pallares Jacinto. EL PODER JUDICIAL. México.
- Reyes Heróles Jesús. EL LIBERALISMO MEXICANO. Tomo III. La Integración de -
las Ideas. Facultad de Derecho de la UNAM. México. 1961.
- Tena Ramírez Felipe. OERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 24a. edición. Editorial
Porrúa. 1990.

- LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. 1808-1975. 6a. Edición. -
Editorial Porrúa. México. 1975.
- Zarco Francisco. HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856-1857. Imprenta -
de Ignacio Cumplido. México. 1857.
- Bobbio Norberto y Nicola Mateucci. DICCIONARIO DE POLITICA. 1a. Edición en -
español. Siglo XXI Editores. México. 1981. 2 Tomos.
- Duverger Maurice. SOCIOLOGIA POLITICA. Ediciones Ariel. Esplugues de --
Llobregat. Barcelona. 1968.
- Haruriou Andre. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS. Ediciones -
Ariel. Esplugue de Llobregat. Barcelona. 1971.
- Scherer García Julio. LOS PRESIDENTES. Editorial Grijalbo. México. 1986.
- Morris Stephen D. CORRUPCION Y POLITICA EN EL MEXICO CONTEMPORANEO. Siglo XXI
editores. México. 1992.
- Rodríguez Castañeda Rafael. PRENSA VENDIDA. Los periodistas y los presidentes
40 años de relaciones. Editorial Grijalbo. México. 1993.
- Dornbierer Manú. LOS PERIODISTAS MUEREN DE NOCHE. 4a. edición. Editorial --
Grijalbo. México. 1993.

Códigos:-

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada. Instituto -
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 1985.

Periódicos y Revistas:

- Periódico Excelsior. México. Domingo 1º. de junio de 1986 y del viernes 11 de
noviembre de 1988.
- Revista PROCESO. México. Num. 942 de 21 de noviembre de 1994 y Num. 948 de 2
de enero de 1995.
- Revista SIEMPRE. México. Num. 2167 de 29 de diciembre de 1994.
- Periódico LA JORNADA. México. del viernes 6 de enero de 1995.
- Periódico EL FINANCIERO. México. Martes 3 de enero de 1995.