

28  
205



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN**

**LIMITACIONES Y ALCANCES DEL  
FUERO EN EL EJERCICIO DE LA  
FUNCION PRESIDENCIAL**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA  
**ADRIANA MORENO DIAZ**

NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO.

1996



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*A mi esposo:*

*Por el apoyo incondicional y la motivación  
constante para concluir un esfuerzo mutuo.*

*A mis padres:*

*Porque les debo la vida, su apoyo y lo que soy.*

*A mis hermanos:*

*Porque siempre han estado a mi lado.*

*A mis suegros:*

*Por ser un estímulo constante en mi vida.*

*Al Lic. José Francisco Pedro Pérez Hernández:*

*Por la confianza, orientación y apoyo en la elaboración  
de este Trabajo.*

## OBJETIVO GENERAL

Analizar el alcance real de la reglamentación sobre la Responsabilidad Presidencial, con el fin de proponer una reforma Constitucional para someter en su caso al Presidente de la República al Juicio Correspondiente.

## INDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN .....	VI
--------------------	----

### CAPÍTULO I

#### ANÁLISIS DEL FUERO A TRAVÉS DE LA HISTORIA

1.- De 1811 a 1823 .....	1
2.- De 1824 a 1847 .....	9
3.- De 1856 a 1916 .....	25
4.- La Constitución de 1917 .....	42
5.- Reformas Constitucionales posteriores a 1917.	51

## CAPÍTULO II

### CARACTERÍSTICAS DEL FUERO CONSTITUCIONAL

1.- Definición . . . . .	65
2.- Diferencias entre Fuero, Inmunidad y no Procesabilidad . . . . .	68
3.- Servidores Públicos que gozan de fuero . . . . .	75
4.- Tipos de fuero: . . . . .	77
a) Militar o de Guerra . . . . .	77
b) Constitucional . . . . .	81

## CAPÍTULO III

### ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN PRESIDENCIAL

1.- La División de Poderes . . . . .	84
2.- Requisitos para ser Presidente de la República. 91	
3.- Función Presidencial . . . . .	103
a) Jurídica . . . . .	103
b) Administrativa . . . . .	121
c) Política . . . . .	132
d) Económica . . . . .	141
4.- Responsabilidad Presidencial.. . . . .	153
a) Política . . . . .	153

b) Civil .....	154
d) Administrativa .....	155
e) Penal .....	156

## CAPÍTULO IV

### **NORMATIVIDAD SOBRE EL FUERO PRESIDENCIAL Y ALCANCES REALES EN MÉXICO.**

1.- En la Legislación Internacional .....	162
2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	181
3.- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos .....	184

<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>189</b>
---------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA GENERAL .....</b>	<b>193</b>
-----------------------------------	------------

## INTRODUCCION

La legislación en México, cuando se mezcla con la política, suele ser flexible o inexacta en su aplicación, son dos ámbitos diferentes: el marco legal y las decisiones políticas, sin embargo, es necesario desde el punto de vista jurídico, responsabilizar a la máxima autoridad de nuestro Sistema Constitucional, sobre los resultados de la labor encomendada por la Sociedad, ya que todos los mexicanos somos beneficiados o afectados por los actos del primer mandatario, como titular del Poder Ejecutivo.

A través de la historia del país, se ha observado la inclinación por entregarles a los Presidentes de la República, facultades excesivas que los vuelven omnipotentes con relación al resto de la ciudadanía y de la estructura gubernamental; junto con la Administración Pública Federal, debe ejecutar y hacer cumplir el marco Jurídico, puede presentar iniciativas de ley, promulgar y ejecutar leyes a través de decretos emitir disposiciones generales, es el comandante máximo de las fuerzas armadas. Sumando a esta estructura jurídica las condiciones políticas actuales, que han provocado reacción ciudadana con el fin de solicitar juicio político contra exmandatarios. Es éste el espíritu de estudio del presente



trabajo, con el propósito de que se conozcan los antecedentes que al respecto existen desde la Constitución de Cádiz, la Constitución de 1824, la Constitución de 1857 y por supuesto de nuestra Constitución vigente: la Constitución de 1917.

Con este estudio jurídico sobre el tema planteado, pretendo instrumentar un procedimiento jurídico que permita: valorar primero sobre la admisión o no del juicio político y posteriormente una estructura y la sanción que conforme a las leyes vigentes recaigan sobre el responsable y además de ello que se integre una Comisión plural partidista con la inclusión del Presidente de la Suprema Corte de Justicia; logrando así, que el Presidente de la República sea responsable de violación expresa a la Constitución y por daños y perjuicios causados a la nación (en la persona de los ciudadanos).

## CAPÍTULO I

### ANÁLISIS DEL FUERO A TRAVÉS DE LA HISTORIA

#### 1.- DE 1811 A 1823.

El "fuero" tiene su origen, más remoto, en lo referente a responsabilidades oficiales en la Constitución americana del 17 de septiembre de 1787, que disponía en ese entonces:

Artículo I. Sección III.6. " Sólo al Senado incumbe la facultad de juzgar por responsabilidades oficiales (*to try all impeachments*), y cuando se reuniere con ese objeto, los senadores prestarán un juramento o promesa..."

Artículo I. Sección III.7. " En las causas por responsabilidad oficial de que se trata, la sentencia condenatoria no podrá exceder de la destitución de empleo e inhabilitación para poder obtener y desempeñar cargo alguno honorífico, concejil o lucrativo de la federación; pero la parte convicta quedará no obstante, sujeta a ser acusada, juzgada, sentenciada y castigada con arreglo a derecho."

Artículo I. Sección VI.1. " ... Exceptuando los casos de traición, delito grave o perturbación de la tranquilidad pública, tendrán en todos los demás el privilegio de no ser arrestados durante el período de las sesiones a que asistieren, o en su viaje con motivo de ellas. Fuera de las mismas Cámaras, no podrán ser autoritariamente cuestionados por ninguno de sus discursos, o de los debates en que hubieren tomado parte."

Artículo II. Sección IV. El Presidente, Vicepresidente y todos los demás empleados civiles de la Federación serán removidos de sus empleos, siempre que fueren acusados y convictos de traición, cohecho, malversación u otros delitos y faltas graves."<sup>1</sup>

En nuestro país, el primer antecedente lo encontramos en el punto 120 de los *Elementos Constitucionales* elaborados por Ignacio López Rayón, en 1811: "Las personas de los vocales (del Supremo Congreso) 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".<sup>2</sup>

Nuestro país durante la época denominada y conocida como "Nueva España", pertenecía al "dominium" y al "imperium" del Estado monárquico español. Las autoridades en las colonias eran nombradas por el monarca y dependían de su irrestricta voluntad, ya que en su persona, como gobernante absoluto, concentraba en el más alto grado jerárquico las funciones legislativa, administrativa y judicial. Recordando que las monarquías absolutas se sustentaban en el principio teológico-filosófico de "todo poder dimana de Dios"- *omnis potestas a Deo*- y que, como el rey era conceptuado

---

<sup>1</sup>- Ríos Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno. p. 430.

<sup>2</sup>- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LII Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. p. 108-4.

representante divino en asuntos terrenales o temporales, su voluntad o actuación no estaban sometidas a ninguna ley humana - *principio de legibus absolutios* -, sino que, por el contrario, él era el creador de las normas jurídicas, que regían las relaciones sociales en todos sus aspectos. Dicha elevada investidura, imponía a los reyes absolutos, obligaciones ético-políticas, en favor de sus súbditos que desembocaban en el desiderátum de conducirlos hacia la felicidad espiritual y material, debiendo desplegar su actividad gubernativa, por ende en prosecución de esta inalcanzable meta. Sin embargo tales obligaciones no asumieron carácter jurídico alguno, que constriñese al monarca a actuar invariable y compulsoriamente conforme a ellas, a pesar de que muchas ordenanzas reales reflejaron su acatamiento.<sup>3</sup>

Los dos principios mencionados, al haber sido la base eidética de sustentación del régimen monárquico absoluto de España, se proyectaron hacia la organización político-administrativa de las colonias, cuya estructuración jurídica dependía del ilimitado poder del rey.

**La Nueva España formó obviamente parte del territorio del Estado Constitucional Monárquico Español, habiendo**

---

<sup>3</sup>- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p-p. 468-469.

establecido la Constitución Gaditana, su organización interna como "Provincia de Ultramar". Según ella el gobierno político de la colonia residía en un "jefe superior" nombrado por el rey, siendo su órgano popular representativo la "diputación provincial", órgano que tenía por misión procurar la prosperidad de la provincia respectiva. Éste ordenamiento se puso teóricamente en vigor en dos ocasiones durante la postrera década de la colonia neo-española, (1813 Y 1820); significó además para las primeras jornadas constituyentes de México un documento orientador de los debates en las asambleas respectivas, considerándola Tena Ramírez, dentro del conjunto de leyes fundamentales de nuestro país por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia de que se le reconoció en la etapa transitoria que procedió a la organización constitucional del nuevo Estado.

Un segundo antecedente lo encontramos precisamente en los artículos 168 y 226 de la *Constitución Política de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

*"Artículo 168.* La persona del rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad.

*Artículo 226.* Los secretarios del despacho serán responsables a las cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey."<sup>4</sup>

El contenido de estos artículos confirma la conceptualización divina en la que encuadraba la figura del rey, al no atribuírsele ninguna responsabilidad y no estar sujeto a ninguna ley humana; sin embargo se responsabiliza a los secretarios del despacho de las órdenes que autoricen en contra de la Constitución, no sirviendo de excusa el hecho que lo haya mandado el rey, de este modo el rey como persona divina, jamás sería cuestionado por sus actuaciones y la responsabilidad recaería en los ya mencionados secretarios de despacho.

Una situación similar la encontramos en nuestra constitución vigente, como se desprende de los debates del congreso Constituyente de 1917, misma que se analizará posteriormente.

*El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814,*

---

<sup>4</sup>- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Op. Cit.* p.108-4.

refiriéndose a los individuos del Gobierno, en términos generales señalaba que éstos se sujetarían al juicio de residencia; pero en el tiempo de su administración solamente serían acusados por los delitos que manifestaba el artículo 59 y por infracción al artículo 166 del mismo decreto.

Cabe mencionar que en el lapso que media entre la consumación de nuestra independencia - 27 de septiembre de 1821 - y la creación del Estado mexicano en la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, tres partidos se disputaban la estructuración de México y su gobierno: el *borbónico*, el *iturbidista*, y el *insurgente* propiamente dicho. Al primero pertenecía la vieja plutocracia española rural y urbana que consideraba como "legítimo e invulnerable" monarca a Fernando VII, que toleró por la fuerza de las circunstancias la situación política nacida de la independencia, sin convenir ni simpatizar con ella, que siempre tuvo el propósito o la ilusión de que México volviese al seno de la monarquía hispánica y de que, por ende, se restauraran las instituciones coloniales. Las tendencias del partido iturbidista, eminentemente clasista integrado por criollos y personajes del alto clero, se enfocaron hacia el objetivo de consolidar el imperio mexicano, dentro de cuya estructura institucional dichos grupos conservarían sus fueros y privilegios sin depender de España, pero dominando, a

su vez, a las grandes masas populares que solo cambiarían de dueño. El partido de la auténtica insurgencia, a diferencia de los otros dos, que eran monarquistas, siempre fue republicano y presionó para que México adoptase la consiguiente forma de gobierno, con la que se supuso que el pueblo obtendría la felicidad mediante la ingenua esperanza de que para ello bastaría el libre y espontáneo funcionamiento de las instituciones respectivas. Dicha forma gubernativa se descubre, en efecto, desde los primeros documentos emanados del pensamiento insurgente, descollando entre ellos la Constitución de Apatzingán del 14 de octubre de 1814.<sup>5</sup>

*El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822 señalaba que: en su parte conducente. Su persona ( del Emperador ) era sagrada e inviolable, y solo sus miembros eran responsables de los actos de su gobierno, que autorizaran necesaria y respectivamente, para que tuvieran efecto. ( artículo 29 ); sin embargo tratándose del delito de lesa - majestad humana, conjuración contra la patria, o forma de gobierno establecido, nadie gozaba de fuero privilegiado.

---

5.-Burgoa, Ignacio. Op. cit. p. 471.



La *Base tercera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823 establecía que: "El cuerpo legislativo o congreso nacional... Debe... declarar si ha lugar a la formación de causa contra ellos, los secretarios de Estado y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia."<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *LII Op. Cit.* p.108-5

## 2.- DE 1824 A 1847.

En la lucha tenaz entablada por los partidos *borbónico*, *iturbidista*, y el *insurgente*, triunfó la idea Republicana en el Congreso Constituyente de 1823 - 1824, victoria que se tradujo en la expedición del *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* de 31 de enero de 1824 y de la *Constitución Federal* de 4 de octubre del mismo año, que fue la primera Carta fundamental del México independiente.

El artículo 107 de ésta Constitución establecía respecto al Presidente, que durante el tiempo de su encargo, no podría ser acusado, sino, ante cualquiera de las cámaras, y sólo por los delitos previstos en el artículo 38, citado más adelante cometidos en el tiempo que allí se expresa.

En lo referente al vicepresidente, en los cuatro años de ese destino, podría ser acusado solamente ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo ( artículo 109 ).

Al igual que en los antecedentes analizados con antelación, así como en los sucesivos que se estudiarán en este capítulo, existía "alguien" a quien se le atribuía la

responsabilidad de los actos realizados por el presidente; así el artículo 119 señalaba que los secretarios del despacho, eran responsables de los actos del presidente, contra la Constitución ( de 1824 ), del Acta Constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los estados que autorizaren con sus firmas.

El artículo 38 de la Constitución en comento a la letra establecía:

"Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre 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 les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios de 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 ordenes 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." <sup>7</sup>

Otro antecedente importante del Fuero, se encuentra contemplado en las *leyes Constitucionales de 1836*, que reciben también el nombre de Constitución de 1836 y son obra del Congreso ordinario de 1835, transformado en Constituyente por acuerdo de sus propios miembros, con el consenso del ejecutivo, y presionado por las circunstancias hostiles a seguir bajo la forma federativa establecida por la Constitución de 1824, que se deroga con la promulgación de esta nueva ley

---

7.- Ibidem.

fundamental. Es pues, una constitución de carácter centralista y unitario.

El *Diario de Debates*, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, da cuenta en efecto, de este extraño acuerdo al que llegan, para transformarse en Congreso Constituyente, en contra de lo expresamente previsto en la Constitución vigente de 1824, y sin que mediara ninguna convocatoria especial sobre el particular. En dicho Diario, se deja constancia de diversos escritos que llegaron al Congreso, firmados por distintas autoridades y grupos, demandando que se abandonara la forma federativa y que se cambiara la forma de gobierno. Estos escritos fueron firmados por autoridades de los pueblos y por grupos de personas. Entre estos cabe mencionar el de la junta especial reunida por Santa Anna en Tacubaya para recomendar se suprimiera la vicepresidencia, por estar probado que cuantos ejercían ese cargo se tornaban enemigos o rivales de los respectivos presidentes. Por otra parte, el propio ejecutivo federal, en ese momento al cargo de Miguel Barragán, se pronunciaba favorable a la forma unitaria de gobierno.<sup>8</sup>

---

8.- Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano, p. 1981. ( 1- O ).

La segunda de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836; tiene 23 artículos destinados a crear y organizar fundamentalmente al llamado Supremo Poder Conservador. Este Supremo Poder Conservador estaría integrado por cinco personas, electas entre quienes hubieran ocupado altos cargos públicos; entre sus facultades se encontraba el de declarar nulos los actos emanados de los otros poderes que resultaren contrarios a la Constitución; la facultad de declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República entre otras; ésta ley determinaba que: El Supremo poder conservador no era responsable de sus operaciones más que ante Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones. (artículo 17); y si alguno de ellos ( miembros del supremo poder conservador ) cometiere algún delito, la acusación se hará ante el Congreso General. ( artículo 18 ).

El artículo 47 de la tercera ley señalaba: "En los delitos comunes, no se podría intentar acusación criminal contra el presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia..."<sup>9</sup>

---

9.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LII Legislatura. op. cit. p.108 - 6.

La cuarta ley constitucional que constaba de 34 artículos, regulaba el poder ejecutivo. Como se había instituido, tenía que recaer sobre un solo individuo y no habría vicepresidente; entre las prerrogativas del Presidente de la República, se encontraban las contempladas dentro del artículo 15 en sus fracciones III y IV, que establecían el no poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos antes, o mientras fungiera como presidente, sino, en los términos que prescribían los artículos 47 y 48 de la tercera ley constitucional; no poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta.

Cada ministro era responsable de la falta de cumplimiento a las leyes, que debían tenerlo por su ministro, y de los actos del presidente, que autoricen con su firma y fueran contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales.

Las Siete Leyes Constitucionales, estuvieron en vigor prácticamente hasta la expedición de las Bases Orgánicas de 1843. El período se caracterizó por la presencia de las mismas circunstancias de inestabilidad política, que se le achacaban a

---

la Constitución federalista para el período anterior. Se tomaron medidas arbitrarias para reformarlas, antes de cumplirse los plazos fijados.

Del Proyecto de Reforma de las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840 cabe mencionar las fracciones V y VI del artículo 92 y el artículo 104; estableciendo como prerrogativas del presidente de la República el citado numeral 92:” el no poder ser procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, por ningún delito cometido antes, o mientras funge en su encargo, sino, previa la declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa; no ser procesado criminalmente por delitos oficiales, después de terminado aquel tiempo: ni dentro de el, siempre que intervenga la firma de uno de sus ministros, a no ser que haga traición a la independencia nacional o forma de gobierno establecida; o por actos dirigidos manifiestamente a trastornar el orden público, a embarazar que se hagan elecciones de presidente, diputados o senadores; a que estos se presenten a servir sus destinos, o a impedir a las cámaras el ejercicio de cualquiera de sus atribuciones.

En lo referente a la responsabilidad de los ministros el artículo 104 señalaba, que cada ministro sería responsable del



cumplimiento de las leyes y decretos, que deban tenerlo por su ministerio, y de todos los actos que autoricen con su firma. Esta responsabilidad, así en los delitos oficiales, como en los comunes, no se haría efectiva sin la previa declaración correspondiente del gran jurado.

De las modificaciones que se aprecian en este proyecto en relación a la tercera y cuarta de las Leyes Constitucionales de 1836, cabe mencionar el hecho de que para poder proceder criminalmente contra el presidente de la República, así como contra los ministros, debía existir la declaración previa correspondiente del Congreso ( gran jurado ), de haber lugar a la formación de causa y específicamente, en lo tocante a la persona del presidente de la república, se podría proceder criminalmente, interpretando a *contrario sensu*, en delitos oficiales siempre que no interviniera la firma de uno de sus ministros.

En 1841, el General Paredes en Guadalajara, Valencia en la Ciudad de México, y Santa Anna en Veracruz, proclamaron un plan político por el cual se convocaba un nuevo Congreso que debía reformar la Constitución; se desconocía al Presidente Bustamante y se establecía la dictadura mientras se expedía la Constitución reformada.

Abrumados los pueblos por todas las monstruosidades de la Constitución de 1836, y movidos los soldados por la facilidad con que obtenían ascensos y otras ventajas mediante las revoluciones, se apoyó a Paredes en Guadalajara. En el mes de septiembre reunidos en Tacubaya, los principales jefes que habían proclamado el plan de Guadalajara, convinieron en que el General Santa Anna, con el carácter de Presidente, ejerciese el Poder Supremo de la República, y se convocase el nuevo Congreso que debía reformar la Constitución; instaurándose éste el 10 de julio de 1842.

El 25 de agosto del mismo año se fecha en la Ciudad de México el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana que contemplaba en su artículo 86 la reunión en una sola Cámara de los Diputados y Senadores para erigirse en gran jurado y declarar si ha lugar o no a la formación de causa, en las que se debieran instruir contra el Presidente de la República, cuando se exigiese responsabilidad a toda la Suprema Corte de Justicia o al Ministerio.

En este proyecto, a diferencia del de 1840 realizado para reformar las leyes Constitucionales de 1836, en el artículo 97 se establecían como prerrogativas del Presidente el no ser juzgado civil o criminalmente durante su presidencia, ni un año después,

sino, por la Suprema Corte de Justicia; aquel proyecto iba más allá pues recordemos que establecía como prerrogativas del presidente el no ser procesado criminalmente por delitos cometidos antes de su presidencia, y en su caso debía existir, la declaración previa del Congreso de haber lugar a la formación de causa, agregando el citado artículo que tampoco podía procesarsele criminalmente por delitos oficiales, cuando el hecho por el cual se le acusare, hubiera sido autorizado por la firma de uno de sus ministros, exceptuándose los delitos de traición contra la Independencia nacional, forma de gobierno establecida, cohecho, soborno, los actos encaminados manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, diputados y senadores; o que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en la Constitución, el impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de sus facultades o a coartar la libertad que ellas y sus individuos deben tener en sus deliberaciones.

Éstas excepciones, a mi juicio son obvias , pues en estos delitos el acto presidencial no puede trascender más allá de su persona ya que en el mismo no intervienen los ministros, quienes en lo relativo a responsabilidad, lo serían de los actos del presidente que autorizaren con sus firmas contra la

Constitución, las Leyes Generales y las Constituciones y estatutos de los departamentos.

Los artículos 58 y 63 del Voto Particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado el 26 de agosto, comprendía en lo referente a las prerrogativas del Presidente, el no ser demandado civilmente, ni procesado por delitos comunes; el período que comprendía éstas prerrogativas era igual al primer proyecto, agregando que en su caso, conocería de la acusación la Suprema Corte, y por delitos comunes, debía existir la declaración del gran jurado; de igual forma por delitos oficiales, siempre que interviniera la firma del ministro respectivo.

Evidente era la impunidad que señalaba la segunda parte de la fracción II del artículo 58, pues el Presidente no sería responsable de otros actos que los dirigidos contra la Independencia o forma de gobierno establecido, o que tendiera notoriamente a promover sediciones, a embarazar que se hagan las elecciones de los individuos que han de componer los supremos poderes o los de los estados, o a impedir que entren o continúen en el ejercicio de sus funciones.

Constitución, las Leyes Generales y las Constituciones y estatutos de los departamentos.

Los artículos 58 y 63 del Voto Particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado el 26 de agosto, comprendía en lo referente a las prerrogativas del Presidente, el no ser demandado civilmente, ni procesado por delitos comunes; el período que comprendía éstas prerrogativas era igual al primer proyecto, agregando que en su caso, conocería de la acusación la Suprema Corte, y por delitos comunes, debía existir la declaración del gran jurado; de igual forma por delitos oficiales, siempre que interviniera la firma del ministro respectivo.

Evidente era la impunidad que señalaba la segunda parte de la fracción II del artículo 58, pues el Presidente no sería responsable de otros actos que los dirigidos contra la Independencia o forma de gobierno establecido, o que tendiera notoriamente a promover sediciones, a embarazar que se hagan las elecciones de los individuos que han de componer los supremos poderes o los de los estados, o a impedir que entren o continúen en el ejercicio de sus funciones.

La orden del presidente, ni el acuerdo del consejo eximiría de responsabilidad a los ministros de los actos que infrinjan la constitución y las leyes generales de la nación y que atenten contra las constituciones y leyes particulares de los estados.

El 2 de noviembre de 1842, se fecha el segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana; la Cámara de Diputados, se debería erigir en gran jurado de hecho, para declarar en los delitos oficiales del Presidente, los ministros y los gobernadores de los departamentos considerando si son o no reos de los delitos por los cuales fueron declarados con lugar a formación de causa; en las prerrogativas del Presidente y responsabilidad de los ministros no existía variación en relación al primer proyecto.

Era apenas discutido el proyecto de Constitución cuando 29 vecinos del pueblo de Huejotzingo ( Puebla ) se pronunciaron desconociéndolo y pidiendo que una junta nombrada por el Presidente de la República formase la Constitución.

"La guarnición de México, secundó éste plan a los 8 días de proclamado, y al siguiente, el General Santa Anna declaró

disuelto el Congreso y nombró la Junta que debía formar la Constitución.

La Junta de notables, nombrada por el General Santa Anna, expidió el 12 de junio de 1843, la Constitución que se le había encargado, titulándola "BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA"<sup>10</sup> ( Bases Orgánicas de la República Mexicana ), la cual fue publicada el día 14 del mismo mes y año que establecía :

"Artículo. 90.- Son prerrogativas del Presidente: no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después; sino, por delitos contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino, hasta pasado un año de haber cesado sus funciones.

"Artículo 10.- Los ministros serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución."<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>.- Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. p.72

<sup>11</sup>.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LII Legislatura. Op. cit p.108-8.

La Carta de 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el gobierno central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo... las responsabilidades pesan sobre los ministros y sobre el Consejo de Gobierno, sobre el Presidente ninguna; y sin embargo, no hay gobierno de gabinete, pues el Presidente, oído al parecer de sus ministros y recogida la votación puede proceder como bien le plazca.

Las irrisorias facultades de las asambleas departamentales están sometidas al veto de los gobernadores, y si por acaso una asamblea insiste, es el Presidente quien resolverá lo que quiera."<sup>12</sup>

El plan de Ciudadela de 1846, convocaba un nuevo Congreso Constituyente, y un decreto del Gobierno provisional estableció la Constitución de 1824, haciéndola regir mientras la nueva representación nacional excedía la suya. Santa Anna, vuelto a la Presidencia de la República en las elecciones que entonces se practicaron, sancionó en 1847 y juró la Nueva Ley Fundamental, y él, que denunciaba las Bases de 1843 como estrechas para la acción libre del Gobierno, aceptó sin vacilar la

---

<sup>12</sup>.- Lanz Duret, Miguel. Op. Cit p-p. 72-73.



nueva organización netamente federalista que establecía el Acta Constitutiva con la Constitución de 1824, modificadas en el acta de reformas, en sentido más liberal y con mayores restricciones para el Poder Ejecutivo.

El Trigésimo cuarto párrafo del Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y Reforma del 5 de abril de 1847 en su parte conducente refería:

" En él considera preciso zanjar multitud de cuestiones delicadas y fijar el verdadero carácter del jefe del poder ejecutivo, declarando que era inviolable siempre que obrase por conducto de un ministro responsable y que éste lo era por toda infracción de la ley, ya consistente en actos de comisión o en una mera omisión."<sup>13</sup>

En el artículo 12 del citado proyecto se establecía plena responsabilidad al Presidente por los delitos tanto comunes como de oficio, exceptuados por la Constitución, cometidos durante el ejercicio de su encargo, cuando estos no estuviesen autorizados por la firma del ministro responsable y éste a su vez, respondería de todas las infracciones a la ley, ya consistieran en actos de comisión o de omisión.

---

<sup>13</sup>.- Ibidem.

En este proyecto no se requeriría la declaración de la Cámara por haber lugar la formación de causa contra el Presidente, ni se responsabilizaba a los ministros en forma expresa de los actos del Presidente. Este artículo 12 se convirtió en los artículos 16 y 17 del Acta Constitutiva y de las Reformas sancionadas por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847.

### 3. DE 1856 A 1817.

Derrocado en 1853, el Gobierno Constitucional del General Arista, se estableció un gobierno central y conservador, decidido a implantar el régimen de gobierno personal sin freno ni ley, encabezado por el General Santa Anna; la impopularidad de éste régimen y estimulado por la indignación popular estalló nuevamente la revolución, encabezada por el Coronel Florencio Villarreal y teniendo como programa el Plan de Ayutla, el 1º de marzo de 1854, el cual fue secundado pocos días después por Comonfort y reformado por medio del plan de Acapulco.

El triunfo de la Revolución de Ayutla dio al Partido Liberal la fuerza suficiente para convocar a un Congreso Extraordinario cuyo objeto sería constituir a la Nación bajo la forma de República Representativa Popular. La convocatoria del Congreso Constituyente la hizo don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855, la Asamblea se reunió el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente inició sus sesiones.

La composición del Congreso mostró la existencia de las dos tendencias para entonces ya clásicas, la liberal y la conservadora.

En el seno del ala liberal del Congreso se encontraba la llamada " generación de la reforma ", heredera de los principios de la revolución de Independencia y del pensamiento de Mora y Gómez Frías; entre ellos: Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velasco, Santiago Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Jesús González Ortega, León Guzmán, Benito Juárez García, Ignacio de la Llave, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Ignacio Vallarta, Leandro Valle y Francisco Zarco.

Entre los principios que defendieron; está el sufragio Universal, la desaparición de los fueros militar y eclesiástico, la igualdad y la libertad humana, la separación de la Iglesia y el Estado, la División de Poderes, el Juicio de Amparo entre otros.

Por su parte, el Partido Conservador se hallaba vinculado a los intereses del clero y de los sectores de la sociedad que buscaban la conservación de los privilegios de los fueros eclesiásticos, rechazaban el cambio brusco en el modo de organizar los fueros sociales y productivos de la Nación, entre ellos, se encontraban en el seno del Congreso: Marcelino Castañeda, Mariano Arizcorreta, Prisciliano Díaz González, Juan Antonio de la Fuente, Juan E. Barragán, Vicente López,

Antonio Aguado y Pero de Ampudia, voceros de los intereses de la Iglesia y de las clases privilegiadas.

En medio de ambos partidos se hallaban los llamados moderados, sobre todo liberales, y algunos conservadores, que buscaban un equilibrio de fuerzas de cambios poco espectaculares en materia religiosa y económica, aduciendo que el país no estaba preparado para las reformas liberales encabezado por el Presidente Comonfort.

El Estatuto Orgánico provisional de la República ( 15 de mayo de 1856 ) establecía como prerrogativas del Presidente el no ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia ni un año después, sino, por delito de traición contra la Independencia Nacional y Forma de Gobierno establecida en la Convocatoria, ni acusado por delitos comunes, sino hasta un año de haber cesado en sus funciones ( artículo 85 ); conociendo de la causa la Suprema Corte de Justicia ( artículo 98 ). Sin especificarse si debía existir previa la declaración de haber lugar a la formación de causa, hecha por el consejo de gobierno por mayoría de votos, como sucede en el caso de los ministros, que de nueva cuenta se reputaban responsables de los actos del Presidente que autorizaren con sus firmas; contra

el Plan de Ayutla reformado en Acapulco; ésto ante la Suprema Corte de Justicia ( Artículo 92 ).

El artículo 105 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, ( 16 de junio de 1856 ) sujetaba a juicio político por delitos propios y por otros graves del orden común, mismo que correspondería posteriormente al artículo 103 de la Constitución de 1857 del cual comenzó a debatirse su aprobación el 31 de octubre de 1856 donde se sujetaba al Presidente de la República al Juicio Político por delitos propios y por otros graves del orden común.

Las principales discusiones versaron sobre los siguientes puntos:

a). Que la responsabilidad por toda clase de faltas era "excesivo", en vía de ejemplo, el absurdo que en caso de infracciones de policía se citara al Presidente de la República, los caso debían ser muy determinados, pues podían promoverse sin cesar acusaciones contra el Presidente;

b). La responsabilidad no debía exigirse simultáneamente al Presidente y a los Ministros, si lo es del primero, deberían dejar de serlo los segundos, y el Presidente debería responder

por todo teniendo o no ministros ( idea que no prospero ), el Presidente debe ser responsable y los ministros simples responsables de la comunicación del ejecutivo.

c). El por qué exigir responsabilidad al Presidente, si ninguna orden se cumpliría si no era acompañada por la firma del ministro del ramo.

d). El temor que el Juicio Político se convirtiera en una arma de partido y que cada año se tuviera que elegir nuevo presidente.

La Comisión modificó el artículo dejándolo el referido artículo dejándolo en los siguientes términos:

“Están sujetos al Juicio Político por cualquier falta o abuso grave cometido en el ejercicio de su encargo: El Presidente de la República, los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de circuito y de distrito, y los demás funcionarios públicos de la Federación cuyo nombramiento sea popular.”<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>- Idem, p. 108-09.

En la sesión del día 27 de noviembre, la comisión presentó un proyecto sobre responsabilidades en lugar de la sección del Juicio Político que tuvo declarado sin lugar a votar:

En el artículo 112 se señalaba que durante el tiempo de su encargo el Presidente de la República solo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos atroces del orden común; quedaba sujeto al procedimiento establecido por los artículos del 106 al 111 del citado proyecto, para que a los Tribunales Ordinarios se ejercitará acción se necesitaba que el acusado fuera antes separado de su encargo para lo cual habría un jurado de acusación y un jurado de sentencia.

"Artículo 107. El de acusación se formará de doce diputados, cuya designación se hará por suerte inmediatamente después de presentada al congreso cualquier acusación. Las atribuciones de éste juzgado serán: 1ª. Se practicarán secreta y diligentemente la averiguación de los hechos sobre que verse la acusación, consignando por escrito todas las constancias necesarias; 2ª. Oír al acusado sus descargos, admitiéndole cuantos datos presente y sean conducentes a su defensa; 3ª acordar por dos tercios de la totalidad de sus miembros si la acusación es o no admisible, para lo cual usará la formula



siguiente: " Ha lugar ( o no ) a que se resuelva por el gran jurado, sobre la acusación intentada por N contra tal funcionario, por tal delito, falta u omisión ". La declaración de este jurado produce necesariamente la suspensión del funcionario acusado.

Artículo 108. Será jurado de sentencia el Congreso de la Unión, quien resolverá en sesión pública si el funcionario acusado debe o no ser separado de su puesto. Dicha acusación se hará usando la formula siguiente: "Queda separado de su cargo ( o no hay mérito para separar de su encargo ), el funcionario N, acusado de tal delito, falta u omisión.

Artículo 109. La declaración del jurado se hará por 2 tercios de los diputados presentes, no incluyendo en éste número a los miembros del jurado de acusación, quienes concurrirán a la sesión del jurado con voz informativa y absteniéndose de votar. Para el caso de no haber lugar a la separación, basta el voto de la simple mayoría.

Artículo 110. La separación de los altos funcionarios, en virtud de este procedimiento, puede ser por determinado tiempo o perpetua con calidad de inhabilitación.

siguiente: " Ha lugar ( o no ) a que se resuelva por el gran jurado, sobre la acusación intentada por N contra tal funcionario, por tal delito, falta u omisión ". La declaración de este jurado produce necesariamente la suspensión del funcionario acusado.

Artículo 108. Será jurado de sentencia el Congreso de la Unión, quien resolverá en sesión pública si el funcionario acusado debe o no ser separado de su puesto. Dicha acusación se hará usando la formula siguiente: "Queda separado de su cargo ( o no hay mérito para separar de su encargo ), el funcionario N, acusado de tal delito, falta u omisión.

Artículo 109. La declaración del jurado se hará por 2 tercios de los diputados presentes, no incluyendo en éste número a los miembros del jurado de acusación, quienes concurrirán a la sesión del jurado con voz informativa y absteniéndose de votar. Para el caso de no haber lugar a la separación, basta el voto de la simple mayoría.

Artículo 110. La separación de los altos funcionarios, en virtud de este procedimiento, puede ser por determinado tiempo o perpetua con calidad de inhabilitación.

Artículo 111. El gran jurado; obrando prudencialmente y en vista de las circunstancias, puede hacer la separación del primer modo; más solo para verificar las del segundo en los casos de delitos de traición a la patria, ataque directo a la Constitución y notoria malversación de los caudales públicos. Todo lo dicho se entiende sin perjuicio de la acción criminal, que en todo caso queda expedita después de la separación."<sup>15</sup> (Proyecto presentado por Arriaga, Guzmán, Ocampo, Castillo, Velasco y Mata ).

En éste proyecto se contemplaba el juzgar al Presidente de la República como a cualquier otro alto funcionario y debía ser separado de su encargo para ser juzgado por los tribunales comunes.

El día 2 de diciembre, el señor Olvera presentó como individuo de la comisión de la Constitución un voto particular, y en su proyecto señalaba que el Presidente de la República quedaba sujeto al procedimiento de separación , contemplándose el Congreso General y a la Suprema Corte de Justicia sólo en los delitos oficiales como Gran Jurado de Sentencia; pero durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación

---

<sup>15</sup>.- Ibidem, p-p. 109-12 - 109-13.

expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. ( proyecto que fue modificado y aprobado en la sesión del día 29 de diciembre de 1856 ).

El señor Villalobos, presentó otro proyecto que fue admitido el 11 de diciembre de 1856 que contemplaba lo siguiente:

"Artículo 105. Todos los ciudadanos están en el derecho de acusar a los funcionarios públicos, y éstos en la estrecha obligación de responder a sus actos, así del orden común como del político, ante los Tribunales ordinarios, en el concepto de que siempre que se versen los intereses nacionales habrá de seguirse el Juicio ante la Suprema Corte de Justicia, empleándose, de no ser así, el procedimiento común. La responsabilidad es extensiva a los agentes secundarios, más para dejar expedita la acción del poder judicial, cuando haya de enjuiciarse al Presidente de la República, a los Secretarios de Despacho, cuya responsabilidad en lo político será solidaria, a los magistrados del Tribunal Supremo y a los Diputados al Congreso General; es preciso que el acusado sea antes separado de su encargo en la forma que a continuación se establece:

Artículo 106. Para decretar la separación a que se refiere el artículo anterior, se observarán las prevenciones siguientes: 1ª. Se presentará la acusación al Congreso General que erigido en gran jurado, resolverá si ha lugar o no a la suspensión del acusado teniéndose en el segundo extremo, por desechada la acusación; 2ª. Si se acuerda la suspensión se llevará desde luego a efecto y, tratándose de delitos comunes, quedará el acusado sujeto por éste hecho, a la jurisdicción de los Tribunales ordinarios, teniéndose por destituido siempre que se imponga pena corporal o volviendo, si así no fuere, al ejercicio de su empleo;...”<sup>16</sup>

Cuando hubiera que enjuiciarse al Presidente de la República, se debería siempre recurrir a la decisión de las legislaturas, y sólo podría acusarsele durante el tiempo de su encargo por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos atroces del orden común, llevando siempre la remoción de este funcionario el carácter de destitución.

El 29 de diciembre, modificado el proyecto del señor Castañeda, fue aprobado por unanimidad de 82 votos, el artículo 110 que señalaba que el Presidente de la República

---

<sup>16</sup>.- Ídem. pp. 108-17 y 109-19.

sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y delitos graves del Orden común.

El señor Zarco presentó 2 artículos para ser adicionados al capítulo de responsabilidades que son los siguientes :

" 1º. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

2º. Pronunciada una sentencia en causa de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Las fundó diciendo que era indispensable declarar que no hay fuero en lo civil, para que sea efectiva la igualdad de todos los ciudadanos, para evitar dudas y desembarazar la administración de justicia. Si no se hace esta declaración, puede haber dudas y competencias entre los tribunales, y ahora mismo, en un litigio contra el señor Almonte, quiere tomar parte la Suprema Corte de Justicia, por tener dicho señor el fuero de plenipotenciario de la República.

En cuanto a indultos, como la facultad de concederlos se ha otorgado al Presidente, es menester evitar que pueda hacer gracia a sus ministros cuando sean sentenciados por delitos oficiales."<sup>17</sup>

Es de relevada importancia la aclaración que respecto al fuero hizo el señor Zarco, pues como se ha visto el fuero del que gozan los altos funcionarios es y debe ser exclusivamente en materia penal, como las mismas constituciones analizadas con antelación lo contemplaban, por que efectivamente, si un funcionario, en materia civil gozara de fuero, no podría demandarsele, en vía de ejemplo, una pensión alimenticia o un divorcio necesario, ni respondería de sus deudas puramente civiles.

Finalmente el 5 de febrero de 1857, la *Constitución Política de la República Mexicana*, fue sancionada y el artículo 103 establecía:

"Los diputados al Congreso de la Unión, los Individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante

---

<sup>17</sup>.- Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Constituyente Extraordinario. ( 1856 - 1857 ). p-p. 857-858.

el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracciones 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, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."<sup>18</sup>

El 17 de diciembre de 1857, Zuloaga se pronunció contra la Constitución sumándose a esa actitud el Presidente Comonfort, asumiendo la Presidencia Benito Juárez, por ministerio de ley. El período comprendido entre esta fecha y el regreso de Juárez a la capital de la República, se conoce como Guerra de Reforma o Guerra de los Tres Años. Después de una larga trayectoria por distintos rumbos del país, el gobierno Juarista se instaló en Veracruz, lugar donde se dictaron las principales leyes que son complemento del ideario liberal, las llamadas Leyes de Reforma. El regreso de los liberales a la Capital de la República fue sólo el prelude de la Intervención Francesa; una vez derrotado el ejército invasor y muertos los principales dirigentes del II Imperio, se inició el período que se conoce como " La Restauración de la República ". Los c

---

<sup>18</sup>.-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LII Legislatura. Op. cit. p.108-110.



gobiernos que se sucedieron durante el período que va de 1867 a 1910 se dieron cuenta que la Constitución de 1857 requería de algunos ajustes para hacer posible la formación y consolidación de un "estado nacional" .

Amén de diversas reformas que sufrió la Constitución de 1857 durante la época del Gobierno de Porfirio Díaz, 3 eran indispensables para lograr 2 objetivos: la consolidación de la reforma y el equilibrio de poderes. El primero de estos objetivos se obtuvo elevando en 1873, a nivel Constitucional las llamadas Leyes de Reforma; y el segundo, se obtuvo principalmente restaurando el Senado y otorgándole facultad de veto al ejecutivo federal en 1874. ( reformas realizadas durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada ).

El 13 de diciembre de 1874 se reforma el artículo 103 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 y derogó la responsabilidad del Presidente por violación expresa de la Constitución, para ser incluida de nueva cuenta en las reformas del citado artículo el día 6 de mayo de 1904.

El 7º. punto del Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la Ciudad de San Luis Missouri, E.U.A., el 1º de julio de 1906 donde el Partido Liberal Mexicano propuso como

reforma constitucional: agravar la responsabilidad de los funcionarios públicos, imponiendo severas penas de prisión para los delincuentes, y si bien no se refería expresamente al Presidente no hay que olvidar que éste es un servidor público.

El movimiento político social surgido en nuestro país a partir de 1910, que originalmente planteo terminar con la dictadura porfirista y plasmar en la Constitución el principio de la no reelección fue el antecedente inmediato de la Constitución de 1917.

"Asesinado Madero, Victoriano Huerta ( quien había ordenado ese asesinato ) alcanzo la presidencia de la República. En 1913 Venustiano Carranza se levantó en armas en contra de Huerta. Durante este movimiento armado se expidieron una serie de leyes y disposiciones reivindicatorias de las clases obrera y campesina; éstas leyes de carácter y contenido social forzaron la existencia de una nueva Constitución, ya que ellas no cabían en el texto de la Constitución de 1857 de claro corte liberal-individualista. Al triunfo del movimiento, el primer jefe del Ejército Constitucionalista expidió la convocatoria para la integración del Congreso Constituyente que, a partir del 1º de diciembre de

1916, comenzó sus reuniones con tal carácter en la Ciudad de Querétaro."<sup>19</sup>

Así, el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la Ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916 establecía:

"Sexagésimo párrafo del mensaje. El poder legislativo, por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros; estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

Sexagésimo sexto párrafo. Encaminadas a lograr ese fin se proponen varias reformas de las que, principalmente es quitar a la Cámara de Diputados el poder Juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue sin duda la que motivó que en las dictaduras

---

<sup>19</sup>.- Universidad Nacional Autónoma de México. Op. Cit. p. 668.

pasadas se procurare siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas."<sup>20</sup>

Este mensaje denotaba una gran realidad pues lo que en realidad sucedía era que los diputados nunca declararían lugar a la formación de causa contra el Presidente por ser aquellos serviles a éste.

El Artículo 109 del Proyecto señalaba que en caso de tratarse del Presidente de la República se le acusaría ante la Cámara de Senadores como si se tratase de un delito oficial.

---

<sup>20</sup>.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LII Legislatura. Op. cit. p-p. 108-10 - 108-11.

#### 4. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

El texto original de los artículos 108 y 109 de la Constitución de 1917 era el siguiente:

“Artículo 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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

Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en gran jurado, declarará por mayoría

absoluta de votos del número total de miembros de que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

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

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.”<sup>21</sup>

Estos artículos pertenecientes al proyecto de Constitución de Venustiano Carranza fue presentado ante el Congreso Constituyente de 1916 el día 18 de enero de 1917 en la 48ª sesión ordinaria en el que se dio lectura al siguiente dictamen:

“... Respecto del primer punto, se establece por el proyecto la responsabilidad del presidente de la República, de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, de los

---

<sup>21</sup> -Ibidem p.p. 108-103 y 109-37.

Magistrados de la Suprema Corte, de los Secretarios de Despacho y del Procurador General de la República, así como también los Gobernadores de los Estados y de los Diputados a las Legislaturas locales.

La estabilidad del poder ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período 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.

Los miembros del Congreso de la Unión, de la Corte Suprema, los Secretarios de Estado y el Procurador, respecto de todas las faltas, omisiones y delitos en que incurran, porque respecto de ellos no militan las razones que para la limitación de los cargos que puedan ser hechos se establecía respecto del presidente de la República.

El procedimiento para juzgar a los altos funcionarios y las autoridades competentes para ello, son distintos, según se trate de delitos del orden común o delitos oficiales. Respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común, como a cualquier otro ciudadano. Solamente que

para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse antes una declaración por la Cámara de Diputados.

Solamente el Presidente de la República será juzgado siempre por el procedimiento para delitos oficiales.

Estos últimos son juzgados, no por los tribunales del orden común porque evidentemente salen fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, y se ha establecido que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados hace la acusación a los Senadores; dicta la sentencia, previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad..."<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>.- Idem. p-p. 108-18 - 108-19.



Los puntos principales y cuestionamientos sobre los que versó la discusión del artículo 108 fueron:

a). Las razones por las que no se consideraba al Presidente de la República responsable de las violaciones a la Constitución, a lo que se respondió que se debía al hecho que el Presidente tendría que ser juzgado por los otros poderes y en esas condiciones se estaría en un conflicto.

b). El C. Céspedes preguntó: " ¿cuándo se podrá acusar al Presidente de la República de traición a la patria si tiene el freno de los otros poderes ? Por delitos graves del orden común sería peligroso, pero en caso de violación a la Constitución esos sí es muy posible que se efectúen, porque ¿quien nos asegura que tengamos en lo futuro un presidente modelo, un presidente como es el anhelo de esta Asamblea, como creemos que lo vamos a tener?. Pero no hay la seguridad... ¿por qué no ser responsable de las violaciones a esta misma Constitución?. Es un ciudadano igual a todos nosotros, y aunque es un funcionario de alta investidura, pido que no por eso deba dejar de ser responsable de las violaciones que haga a esta Carta Magna que todos estamos obligados a respetar..."<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>.- Comisión Nacional para la Celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. Diario de Debates del Congreso

c). La respuesta dada por el C. Lizardi fue poco satisfactoria pues refería; que ya estaba evitado que el Presidente de la República violare la Constitución por lo que no era necesario enjuiciarlo ya que ningún acto de éste tiene validez si no va refrendada por la firma del secretario de Estado correspondiente; y al momento en que el Presidente de la República viole la Constitución, no será el único violador, sino, que habrá secretario de Estado para reprimir la falta, habrá el poder judicial para castigar al inmediato responsable y se castigará de inmediato al secretario de Estado que hubiera podido evitar la violación a la Constitución, ya que sin la firma de éstos el Presidente de la República no puede hacer nada.

A juicio muy personal resulta por demás irrisorio, toda vez que quien designa el gabinete es precisamente el Presidente de la República, y lo que pasaría si algún secretario no autorizara el acto de éste, lógicamente sería destituido de su puesto. Cabe aquí señalar que, aunque una falacia, la oposición de los Secretarios de Estado a los actos del Presidente serían posibles si éstos tuvieran los principios morales y éticos suficientes para no obrar en contra de la Nación. ( el artículo 108 fue aprobado por 101 votos a favor y 51 votos en contra ).

La discusión del artículo 109 versó casi en exclusiva Respecto a que si la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, necesitaba la totalidad de sus miembros para declarar el haber lugar o no a proceder contra el acusado o si debiera ser las tres cuartas partes de sus miembros porque en el primer supuesto, se estaría ante una inmunidad del acusado ya que nunca se reunía la totalidad de los integrantes de la Cámara.

Los siguientes artículos fueron votados por unanimidad de votos, sin discusión:

" Artículo 110. No gozarán de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en gran jurado; pero no podrá abrir la averiguación

correspondiente sin previa actuación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarare por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros que el acusado es culpable, después de oírlo y de practicar las diligencias que estime convenientes, éste quedará privado de su empleo por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinare la ley.

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

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

Se concede la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que no ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante ésta la acusación de que se trate.

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

Artículo 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Artículo 113. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su cargo y un año después.

Artículo 114. En demandas del orden Civil no hay fuero ni impunidad para ningún funcionario público.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>- Ibidem. p. 763.

## 5. REFORMAS CONSTITUCIONALES POSTERIORES A 1917.

"De 1921 a la fecha, la Constitución ha tenido más de 250 modificaciones, lo que muestra que, a pesar de su rigidez teórica, ha sido muy flexible en la práctica. Las reformas hechas a nuestra Constitución se han dirigido tanto al fondo como a la forma de los preceptos en ella postulados. Algunos principios y postulados han sido parcialmente, e incluso, se reformado la Constitución para decir algo que gramaticalmente ya decía. En todo caso, las reformas auténticamente innovadoras constituyen la minoría. Se ha afirmado con justa razón, que las múltiples reformas a la Constitución, no son una manifestación de falta de respeto hacia la Ley Fundamental, antes bien, evidencian que se cree en la Constitución y que se le quiere mantener viva."<sup>25</sup>

Las modificaciones constitucionales al Título Cuarto, de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, apartir de 1917, año en que fue publicada nuestra Carta Magna, conjuntamente con algunos proyectos de reforma que algunos por desgracia y otros por fortuna no prosperaron, los trataremos en este capítulo.

---

<sup>25</sup>.- Valdés, Diego. La Constitución Reformada. Los Derechos del Pueblo Mexicano. T. XII. p. 58.

En 9 de octubre de 1919 el Diputado Antonio Valdez Ramírez presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al último párrafo del artículo 108, la cual ampliaba la responsabilidad del Presidente de la República y establecía :

“El ciudadano Presidente de la República, 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 Libertad Electoral y Delitos Graves del Orden Común.”<sup>26</sup>

En 1947 ( 7 de octubre ), el Ejecutivo de la Unión, envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma al artículo 108, que en lo referente al Presidente de la República, establecía que éste, apartir de la declaratoria de su elección y hasta la terminación de su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria, golpes de Estado contra el legítimo funcionamiento de los poderes legislativo o judiciales de la Federación y delitos graves ordinarios del orden Federal o local que determinare la Ley.

El Diario Oficial de la Federación, el 28 de Diciembre de 1982, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

---

<sup>26</sup>.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Op. Cit.* p. 108-24.

Miguel de la Madrid Hurtado; publicó la primera reforma al artículo 108 Constitucional en la que se establece la nueva denominación y definición de *Servidor Público*; para quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; La responsabilidad de los servidores públicos locales por el manejo indebido de fondos y recursos federales; Se incorpora al texto Constitucional, la necesidad de que las Constituciones de los Estados de la República precisen, en los mismos términos, el carácter de servidores públicos. En esta reforma, el segundo párrafo del ya referido artículo 108, no sufrió ninguna reforma en relación al texto original ( 1917 ).

Por el grupo parlamentario del Partido Socialista de los Trabajadores, el Diputado Alberto Salgado, presentó ante la Cámara de Diputados, una iniciativa de reforma al artículo 108 ( 30 de diciembre de 1982 ), donde proponía se derogara el párrafo segundo de dicho artículo, esto es, el relativo a la responsabilidad del Presidente de la República, por fortuna dicha propuesta no prosperó, pues el haberla derogado implicaría que el titular del Poder Ejecutivo quedaría amparado por una completa impunidad por los actos que realizare durante el tiempo de su encargo.



Lamentablemente, no prospero la propuesta presentada el día 25 de septiembre de 1984 por el grupo parlamentario Acción Nacional (PAN), por los C.C. Diputados Marco A. Fragoso F. y Pablo Castillo Álvarez, para reformar el multicitado artículo 108, misma que contemplaba la responsabilidad del Presidente de la República por Traición a la Patria, incluía de nueva cuenta cualquier violación a la Constitución, y por los delitos graves del Orden Común, además, aclaraba que por estos se entendía el cohecho y peculado, además debería de responder por los ataques cometidos a la libertad electoral, incluía 3 tres incisos a este artículo que son los siguientes:

"Inciso A. Queda como obligatorio establecer en la ley reglamentaria relativa, el señalar en su oportunidad el procedimiento a seguir, tratándose de la responsabilidad del presidente, que no puede ser otro, una vez precisados los delitos del orden común, o la violación correspondiente, que el señalado para los delitos oficiales, por lo que deberá ser la Cámara de Diputados la que lo acuse en su caso y la de Senadores la que instruya el proceso y sentencie, aplicando como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación que tienen el carácter de sanciones administrativas.

Inciso B. Ya que en los términos del artículo 21 Constitucional, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, deberá estarse a lo previsto en el párrafo III del artículo 3º Constitucional que manifiesta " 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.

Inciso C. La ley de Responsabilidades correspondiente y reglamentaria de este artículo Constitucional, deberá señalar tratándose del Presidente de la República, que el proceso se seguirá no ante un Juez común, sino ante el Ministro de la Suprema Corte de Justicia que corresponda.<sup>27</sup>

En diciembre de 1984, el artículo 108 establecía:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito

---

<sup>27</sup>.- Ibidem, p. 108 - 41 - 42.

Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los municipios.<sup>28</sup>

Las reformas al artículo 109 Constitucional no las analizaremos en este capítulo, en virtud de que el mismo no es aplicable para la responsabilidad Presidencial.

---

<sup>28</sup>.- Ídem, p. 108 - 103.

El 7 siete de octubre de 1947, el ejecutivo de la Unión envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas al artículo 110, la cual no prospero y ella estipulaba que no gozarían de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por delitos cometidos durante el tiempo en que se encuentren en licencia o separados de su encargo por el desempeño de algún otro empleo, cargo o comisión pública que haya aceptado. Sin perjuicio de lo anterior, tampoco gozarían de fuero los diputados o senadores cuyos suplente hayan entrado en funciones; una vez terminada su licencia o la separación del encargo, se procedería como lo establecían los artículos 119 y 111; y aclaraba que si dicho alto funcionario había sido declarado formalmente preso cuando no gozaba de fuero, no podría regresar a sus funciones, salvo el caso de sentencia absolutoria o de otra resolución judicial que lo libere del proceso.

La primera reforma a este artículo fue publicada en el Diario Oficial el día 28 de diciembre de 1982 que contenía la determinación de las bases del juicio político, sujetos, procedimientos, sanciones aplicables y el derecho de audiencia del inculpado.

El texto del artículo 110 en diciembre de 1984 era el siguiente:

" Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes del departamento administrativo, el jefe del departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

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

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

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.<sup>29</sup>

Bajo el gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles, el 20 de agosto de 1928, se dio la primera reforma al artículo 111

---

<sup>29</sup>.- *Ídem.* p. 110-38 - 110-39.

Constitucional, en el que se consideró de interés público la expedición de una ley de responsabilidad de funcionarios y empleados del distrito y territorios federales. Concedía al Presidente de la República solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de ministros, magistrados y jueces del poder judicial.

El 21 de noviembre de 1944 se publicó en el Diario Oficial la segunda reforma a este artículo, siendo Presidente de la República Manuel Ávila Camacho, en ésta se facultaba al Presidente de la República para entrevistarse con el funcionario presuntamente responsable, a efecto de ratificar la destitución de éste, se mantenía la Orden de que el Congreso de la Unión debía expedir una ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación.

El ejecutivo de la Unión el 7 de octubre de 1947 envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma al artículo en cometo, la cual no prosperó y en ella se establecía que cuando el acusado fuese el Presidente de la República, conocería el Senado erigido en gran jurado, quien abriría la averiguación correspondiente posterior a la acusación de la Cámara de Diputados la cual sería sostenida por una comisión nombrada por esta Cámara; declarada la culpabilidad del acusado por

mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros quedaría en su caso el Presidente de la República, inhabilitado para obtener otro puesto por el tiempo que la ley señalare, se consideraba que las resoluciones pronunciadas por las cámaras serían inatacables, manteniéndose en esencia el texto de 1944.

En la reforma publicada el 8 de octubre de 1974 bajo la presidencia de Luis Echeverría Álvarez, solamente se suprime el concepto territorios Federales que contenía el texto derivado de la reforma al artículo que se analizó correspondiente al año de 1944.

Miguel de la Madrid Hurtado, el 28 de diciembre de 1982 publicó la cuarta Reforma a este artículo donde se establecía la declaración de procedencia para actuar penalmente contra servidores que gozaren de fuero constitucional y su procedimiento.

El texto vigente en diciembre de 1984 era el siguiente:

"Artículo 111. ....

.....

.....

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá



lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto la Cámara de Senadores resolverá con base a la legislación penal aplicable.

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....<sup>30</sup>

Las reformas al artículo 112 Constitucional del 28 de diciembre de 1982 y solamente se refiere a los servidores públicos a que aludía el artículo 11 de nuestra Carta Magna y no prevé por ende al Presidente de la República ya que el mismo señala que en caso que dichos servidores públicos se encuentren separados de su encargo no se requerirá declaración de procedencia.

En lo conducente, el artículo 113 cuyo reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982 establecía las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos,

---

<sup>30</sup>.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

las sanciones aplicables y sus procedimientos así como la determinación de la ley reglamentaria.

En la misma fecha fue publicada la reforma al artículo 114 Constitucional estableciéndose el límite temporal para instaurar un juicio político en contra de un servidor público, y para aplicar las sanciones; la prescripción de los delitos cometidos durante el ejercicio del cargo o de la responsabilidad administrativa del servidor público.

En la exposición de motivos correspondiente se afirma la necesidad de actualizar dichas responsabilidades, sustituyendo la locución " funcionarios públicos " por " servidores públicos ". Se sostiene que "la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión."

En el nuevo texto ya no se establece la distinción entre delitos oficiales y delitos del orden común que pueden cometer los funcionarios públicos como lo hacía el régimen constitucional anterior. Tampoco se habla ya en el nuevo texto preceptivo de " fuero ", " desafuero " y otras expresiones que

tradicionalmente se han usado sobre materia de responsabilidad oficial en nuestro constitucionalismo.<sup>31</sup>

Cabe señalar que la última reforma al Título Cuarto Constitucional sobre Responsabilidad de los Servidores públicos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1994, empero, la Responsabilidad del Presidente de la República y el procedimiento aplicable en su caso para ser juzgado no ha tenido reforma alguna desde la expedición de nuestra Carta Magna en 1917.

---

<sup>31</sup>.- Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 567.

## CARACTERÍSTICAS DEL FUERO CONSTITUCIONAL

## I. DEFINICIÓN.

"Históricamente la palabra fuero viene del vocablo latino forum que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública, vida pública y judicial, por extensión, así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal."<sup>32</sup>

La voz foro se deriva de fuero y es usada para designar a los tribunales en general y particular; al lugar donde se localizan.

La palabra "fuero", tradicionalmente en la jerga jurídica tiene una multiplicidad de acepciones, como resultado de su evolución histórica.

En el derecho procesal mexicano se utiliza la voz fuero como sinónimo de competencia, cuando se habla de fuero común, fuero federal y fuero del domicilio, como sinónimo de

---

<sup>32</sup>.- Diccionario Jurídico Mexicano. Op.cit. p. 1484.

jurisdicción que sería el caso del fuero de guerra; pero para los efectos de este capítulo nos interesa el significado de fuero constitucional que trata de un requisito de procesabilidad, en atención de lo anterior, citaremos algunas definiciones que sobre el fuero Constitucional han hecho algunos tratadistas:

El tratadista Coronado, definía el fuero Constitucional como "la excepción hecha en su favor ( de altos funcionarios ) para que no se les sujete a juicio criminal, sino, procediendo la declaratoria correspondiente a la Cámara de Diputados, y para que tal juicio, si se provoca por los delitos oficiales, lo falle la Cámara de Senadores, erigida entonces en gran jurado".<sup>33</sup>

Señala Enrique González Flores que: "estamos en este caso, en presencia de una institución que exime al aforado de comparecer ante el juez ordinario estableciendo una limitación a su jurisdicción sin aplicar inmunidad o irresponsabilidad alguna, pues para que esta circunstancia concorra se necesita que el agente carezca de personalidad penal y en el caso el funcionario continua disfrutando de ella en las condiciones anteriores al acto delictivo, acto diferente al de inviolabilidad en que el sujeto no es sujeto de responsabilidad."<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>- Coronado, cit. pos: Enrique González Flores. Manual de Derecho Constitucional. p. 170.

<sup>34</sup>- González Flores, Enrique. Manual de Derecho Constitucional. p.170.

El Maestro Burgoa indica que la finalidad del fuero constitucional estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro del régimen democrático.

Becerra Bautista define el fuero como la facultad de no comparecer ante juez ordinario, bien sea porque este carezca de jurisdicción para juzgar al reo, bien porque se requería un conocimiento previo para enjuiciarlo. Por tanto se presume sujeto capaz de responsabilidad criminal, motivo por el cual sólo es una limitación a la actividad del órgano jurisdiccional ordinario capacitado para juzgar al reo.<sup>35</sup>

Así, podemos definir el fuero, como la prerrogativa de ser juzgado por un tribunal especial o de no serlo sino, cuando se se unen determinadas condiciones, es decir, cuando haya autorización previa para quedar sometido a los tribunales ordinarios.

---

<sup>35</sup>.- Becerra Bautista, José. El Fuero Constitucional. p. 33.

## 2.- DIFERENCIAS ENTRE FUERO, INMUNIDAD Y NO PROCESABILIDAD.

**FUERO.**-Felipe Tenar Ramírez, nos dice en su libro Derecho Constitucional Mexicano que el fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio en favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino, proteger la función de los amagos del poder o de la fuerza.

La doctrina constitucional mexicana mantiene una postura similar al respecto, así don Jacinto Pallares sostiene que "La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérdidas asechanzas 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."<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup>,- Jacinto Pallares. Cit. pos. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 555.

**INMUNIDAD.**- Existen tres tipos de Inmunidad, que son: la inmunidad jurisdiccional, inmunidad diplomática e inmunidad constitucional.

La inmunidad Jurisdiccional es definida en el Diccionario Jurídico Mexicano como el privilegio de no estar sujeto al procedimiento ordinario vigente en un país determinado, y que se concede a las personas, sean físicas, morales o jurídicas, en virtud de ciertas normas admitidas y aceptadas nacional o internacionalmente.

La inmunidad Diplomática deriva del vocablo inmune proveniente del latín *immunis* que significa "exento de servicio", "libre de cualquier cosa". Actualmente la palabra inmunidad se utiliza conjuntamente con la palabra privilegios para significar la serie de derechos y privilegios reconocidos a los agentes Diplomáticos. Se define como las prerrogativas que el Estado receptor reconoce a los agentes diplomáticos a fin de que puedan desempeñar, de mejor manera su función.

La Impunidad que contempla el derecho penal, donde no obstante concurrir todos los elementos del delito, el derecho deja de antemano de hacer regir por razones variadas de utilidad pública, la conminación penal respecto de determinadas



personas, trátase pues de casos excepcionales en que se excluye la punición por causas personales, sin que con ello desaparezca la infracción propiamente dicha. ejemplo; la indemnidad o inviolabilidad de ciertos altos funcionarios por razón de oficio.

Becerra Bautista define la Inmunidad como aquella que otorga una irresponsabilidad penal al privar de personalidad penal.

La Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñe sus funciones algunos de esos funcionarios no pueden ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión, esto no implica la impunidad de los funcionarios, sino, solo su inmunidad durante el tiempo de su encargo."<sup>37</sup>

A tal inmunidad Tena Ramírez le da el nombre de Fuero por cuanto a su destinatario exento de jurisdicción común.

---

<sup>37</sup>.- Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. p.559.

El doctor Ignacio Burgoa considera que el fuero Constitucional opera bajo dos aspectos:

a). Fuero - Inmunidad; lo refiere como un privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los Diputados y Senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61 en el sentido de que estos " son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos " sin que " jamás puedan ser reconvenidos por ellas "; así como respecto al Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 constitucional que dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.<sup>38</sup>

El fuero - inmunidad que se refiere al Presidente de la República se traduce en que éste, durante el tiempo de su encargo (no simplemente durante el desempeño de sus funciones, es decir, con motivo de su actuación inherente a su alto puesto, como sucede con los diputados y senadores) sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del

---

<sup>38</sup>.- Burgoa Ignacio. Op. Cit. p. 556.

orden común, gravedad cuya estimación queda a criterio de la Cámara de Senadores (artículo 109).<sup>39</sup>

Por ende, durante su periodo funcional, el Presidente de la República goza de inmunidad respecto de cualquier delito oficial. Nótese sin embargo, que dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del Jefe del Ejecutivo Federal por delitos comunes u oficiales que pueda cometer durante el tiempo y en el ejercicio de su puesto, sino que sólo equivale a que, en el periodo de su gestión gubernativa únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por hechos delictivos graves del primer orden. Además si la acusación por traición a la patria y por hechos delictivos del orden común hubiese sido desestimada por el senado al presentarse durante el periodo presidencial, ello no implica que, una vez expirado este, no se acuse ante el Ministerio Público que corresponda por tales hechos delictivos a la persona que haya tenido el cargo de Presidente de la República, teniéndose en cuenta, claro esta, las reglas sobre prescripción de la acción penal.<sup>40</sup>

**La responsabilidad restringida del jefe del Estado la justifica Felipe Tena Ramírez al considerar que: " la Constitución quiso**

---

<sup>39</sup>.- Se refiere el maestro Burgoa al Texto Constitucional anterior a las reformas del 1982.

<sup>40</sup>.- Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p-p. 559-560.

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..."<sup>41</sup>

La postura en tal sentido del maestro Tena Ramírez nos recuerda los debates sostenidos por los constituyentes de 1857 y 1917.<sup>42</sup>

b). Fuero - No procesabilidad; " el fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los altos funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 de la Constitución... no implica una irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso a que se refiere el artículo 61 de nuestra Ley Fundamental, ni la irresponsabilidad del Presidente de la República, la no procesabilidad se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político... no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras estos altos funcionarios sí son responsables por

---

<sup>41</sup>.- Tena Ramírez, Op. Cit. p.576.

<sup>42</sup>.- Vid. Supra. Capítulo I.

los delitos que cometan durante el desempeño de su cargo, solo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por los delitos comunes."<sup>43</sup>

El fuero a que se refieren los artículos 109,110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no tiene el significado de Inmunidad que establece el artículo 108 a favor del Presidente de la República, sino, en cuanto se sustrae el acusado de los Tribunales comunes para someterlo a uno especial.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup>.- Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p-p. 561-562.

<sup>44</sup>.- Rios Elizondo Roberto. Op. Cit. p. 431.

### 3.- SERVIDORES QUE GOZAN DE FUERO.

"La fracción II del artículo 109 de la Constitución declara enfáticamente que " la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal". Según hemos aseverado, estos son delitos diferentes de los que consisten en " actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho " a que se refiere la fracción I de tal precepto y que dan origen al llamado juicio político."<sup>45</sup>

Los Servidor Públicos que gozan de fuero, son los que enumera el artículo 111 Constitucional, y como acertadamente señala el doctor Burgoa, éste artículo, sin mencionarlo mantiene el fuero de no procesabilidad al señalar:

artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la

---

<sup>45</sup>.- Burgoa Ignacio. Op. Cit. p. 570.

Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar proceder contra el inculcado..."

Por delitos Federales los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso, los miembros de los Consejeros de las Judicaturas Locales, también opera el fuero de no procesabilidad, pero la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

En lo relativo al Presidente de la República, el cuarto párrafo del citado artículo los sigue envistiendo de fuero Constitucional, tanto fuero - inmunidad como fuero - no procesabilidad, más para éste sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 (como si se tratase de delitos oficiales) en éste supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

#### 4.- TIPOS DE FUERO.

##### a). MILITAR O DE GUERRA.

"...Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda." (art. 13 constitucional).

" La Constitución habla de fuero de guerra por razones de tipo histórico, ya que ha sido término tradicional de nuestro derecho patrio desde la época colonial; sin embargo no se trata de un fuero en estricto sentido, sino, más bien de un régimen jurídico especializado en delitos y faltas contra la disciplina militar."<sup>46</sup>

Entre las diversas definiciones que nos da el Diccionario Jurídico Mexicano respecto del Fuero Militar encontramos las siguientes:

---

<sup>46</sup>.- Universidad Nacional Autónoma de México. Op. Cit. p. 1484.



"a.- Es el estratus o condición jurídico legal de carácter especial, relativa a todos y cada uno de los integrantes de las fuerzas armadas del País y bajo cuyo imperio se encuentran;

b.- Es también el conjunto de leyes, decretos, reglamentos, circulares, etcétera de ésta índole;

c.- Son los Juzgados, los consejos de guerra ordinarios y extraordinarios y el supremo tribunal, relativos al ámbito castrense;

d.- La Procuraduría General de Justicia, la Defensoría de Oficio y demás dependencias del servicio de Justicia respectivo."<sup>47</sup>

La definición técnica que a nosotros nos interesa es la que equipara al fuero de guerra señalando que es la jurisdicción o potestad autónoma y exclusiva de juzgar, por medio de los Tribunales castrenses y conforme a las leyes del ejército, fuerza aérea y de la armada nacional, únicamente a los miembros de dichas instituciones, por las faltas o delitos que cometan en actos o hechos del servicio, así como la facultad de ejecutar sus sentencias.

---

<sup>47</sup>.- Ibidem p-p. 1485 - 1486.

El filósofo y jurista Jeremy Bentham ( 1748 - 1839 ), hace excepción respecto a la castrense pues expresa: "... para juzgar con el necesario conocimiento los delitos de esta especie (militares), hace falta ser perito en la profesión y únicamente los militares son los que se hallan en estado de formar un juicio pronto e ilustrado en todo lo concerniente a la disciplina o acerca de lo que ha ocurrido en una función de guerra."<sup>48</sup>

Ignacio Burgoa ilustra que el fuero de guerra es primordialmente de carácter real o material, implicando la competencia de los tribunales militares para conocer de los delitos y faltas de tipo marcial y que sin embargo dicho fuero no deja de ser paralelamente de índole personal, pues para que surta la competencia se requiere que el autor sea un miembro del ejercito, concluyendo así que el fuero es mixto. Además, hace notar que la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha delimitado con claridad la extensión jurisdiccional de este fuero al interpretar la parte relativa al artículo 13 Constitucional y en consecuencia, cuando en la comisión de un delito militar concurren soldados y civiles, la autoridad debe conocer del proceso por lo que toca a los civiles y los Tribunales del Fuero de Guerra por lo que toca al que se instruya a los militares; indica el tratadista que la dualidad de

---

<sup>48</sup>.- Jeremy Bentham. Cit. Pos. U.N.A.M. Diccionario Jurídico Mexicano. p. 1488.

competencias expresada no está no está fundada legalmente, sino, que pugna con los términos claros e indubitables del texto constitucional, debiendo ser vinculado ante los Tribunales Ordinarios que corresponda ( Jueces de Distrito en Materia Penal ).

Siendo el fuero de carácter real, incluso los paisanos pueden cometer delitos típicamente castrenses pero como no pueden ser juzgados por Tribunales Militares y dichas infracciones no existen en los tipos delictivos del Código Penal, queda así impune la violación cometida a la disciplina militar, eliminándose en tal virtud el carácter real del fuero de guerra existente en nuestra legislación conforme a la redacción del artículo 13 de la Constitución de 1857, actualmente y sólo cuando se trata de delitos mixtos, cuya tipicidad esté prevista en ambos ordenamientos represivos es castigado el paisano delincuente por la autoridad judicial civil.

## b). CONSTITUCIONAL

"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por Tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero..."( artículo 13 constitucional ).

"La imposición de las penas en propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial..."(artículo 21 constitucional ).

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.-... Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

V.- Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por

delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común; ..." ( artículo 74 Constitucional ).

"Son facultades exclusivas del Senado:

VII.- Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;" ( artículo 76 Constitucional ).

Estos artículos tienen una íntima relación con el fuero Constitucional materia de estudio en este trabajo de investigación. El artículo 13 de nuestra Carta Magna parece contraponerse con lo que hemos venido estudiando y a juicio muy personal que éste fue el motivo que por el cual en las reformas Constitucionales de diciembre de 1982 el legislador suprimió el término "**fuero**" como ya se expuso en el punto quinto del primer capítulo; sin embargo, este artículo impone una igualdad para todos, lo mismo cuando protege que cuando

castiga; no obstante este principio ofrece excepciones; lo que se ha justificado en favor del Presidente de la República a fin de no perturbar, en lo posible, su importante función política y de no someterlo por leve causa al Poder Judicial, obstaculizando así el libre ejercicio de su cargo.<sup>49</sup>

El fuero Constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la Federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas Constitucionales publicadas en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1982, se le cambió el nombre por "*Declaración de Procedencia*", aunque la Institución subsiste .

Así, reiteramos que el fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio en favor del funcionario ( en este caso el Presidente de la República ), lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino, proteger la función, de los amagos del poder o de la fuerza.

---

<sup>49</sup>.- Carranca y Trujillo Raúl. Derecho Penal. p. 213.

**ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN PRESIDENCIAL****1.- LA DIVISIÓN DE PODERES.**

Nuestra Carta Magna en el artículo 49 establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no pudiendo reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Este precepto consagra la Teoría de la División de Poderes que no es meramente un principio doctrinario, sino, una Institución política, proyectada en la Historia.

Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta. De la comparación entre varias constituciones de su época, y

teniendo en cuenta el Estado-ciudad realizado en Grecia. Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el cuerpo de magistrados y el cuerpo judicial. Locke y Montesquieu formularon la teoría moderna de la División de Poderes. Hasta entonces la diversidad de órganos y clasificación de funciones parecía obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división de trabajo. Apartir de Locke, este motivo para fraccionar el poder público, aunque no desaparece pasa a ocupar un lugar secundario. Surge entonces como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso. De este modo la división de poderes llegó a ser y es la principal limitación interna del Poder Público, que haya su complemento en la limitación externa de las garantías Individuales.<sup>50</sup>

Según Locke " para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podría dispensarse entonces de obedecer las leyes que formularon y acomodar la ley a un interés privado, haciéndola y ejecutandola a la vez, y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado. Y Montesquieu dice en frase

---

<sup>50</sup>.- Tena Ramírez. Op. Cit. p.212.



que ha llegado hasta nuestros días como médula del sistema: "Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder."<sup>51</sup>

La limitación del Poder Público mediante su división, es en Locke, y sobre todo en Montesquieu, garantía de la libertad individual. " Cuando se encuentra el poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados - dice el pensador francés - no hay libertad...; no hay tampoco libertad si el poder judicial no esta separado del poder legislativo y del ejecutivo...; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce tres poderes".<sup>52</sup>

La división de Poderes es otro signo de la democracia; si fuere un sólo Órgano del estado el que concentrara las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, no habría sistema democrático, que es de frenos y contrapesos recíprocos, sino autocracia, cualquiera que fuese el contenido ideológico del régimen respectivo.

---

<sup>51</sup>.- Locke. Ensayo sobre el gobierno civil. y Montesquieu. Espíritu de las leyes, cit. pos.  
Tena Ramírez. Op. Cit. p. 212.

<sup>52</sup>.- Tena Ramírez. Op. Cit. p. 213.

Burgoa sostiene que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de postular tres poderes "soberanos", sino, tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible ( este mismo criterio lo comparte con el maestro Mario de la Cueva ). La calificación del poder del Estado como Legislativo, Ejecutivo y Judicial deriva de la índole jurídica de los actos de autoridad en que se traduce, o sea, de los resultados de su ejercicio, se trata por ende de poder legislativo si el objeto de su desempeño como función de imperio consiste en la creación de normas de derecho abstractas y generales e impersonales ( leyes en sentido intrínseco o material ); de poder ejecutivo si los actos autoritarios en que se revela estiban en la aplicación concreta, particular o personal de tales normas, sin resolver o dirimir ningún conflicto jurídico ( decretos, acuerdos o resoluciones administrativas en general ); y del poder judicial cuando se decide una controversia o contienda de derecho mediante la citada aplicación, produciéndose un acto jurisdiccional ( sentencia o laudo, verbigracia ). El principio de la separación o división de poderes entraña, consiguientemente, la imputación de la capacidad jurídica para realizar esos diversos tipos de actos de autoridad a diversos Organos del Estado, esto es, la distribución de las tres funciones de imperio entre

ellos, sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en un sólo Organó Estatal.<sup>53</sup>

El principio de la división de poderes, concepto medular del contenido del artículo 49 Constitucional, constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal porque:

a) obliga a que el poder frene al poder, esto es, a que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales;

b) limita el ejercicio de cada poder a través del derecho, obligándolo a realizar estrictamente la función que le es propia o le corresponde;

c) produce, por la repetición continua de los mismos actos, la especialización de las funciones, logrando su más eficaz desempeño; y

d) resaltar en beneficio de la libertad individual y social, porque impide el monopolio de los poderes, hecho que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup>.- Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 579 y 581.

<sup>54</sup>.- Emilio O. Rabasa. Mexicano: Esta es tu Constitución. p. 120.

La división de funciones es característica de lo que se denomina estado de derecho, del estado constitucional, o sea, de aquella forma de estructura política en la que el poder siempre está sujeto a las leyes y nunca el derecho a las arbitrariedades de quienes ejercen las funciones públicas, ya que esa conducta origina la dictadura.

Atendiendo a las necesidades que son propias del estado actual, la división no es ni puede ser absoluta, en forma que ejerza funciones aisladas y sin relación alguna entre sí, ya que aún cuando los tres poderes sean independientes en su forma de organizarse y de actuar, son partes de un todo, y se complementan para lograr el funcionamiento de un estado. Así la división de poderes se perfecciona con la colaboración o coordinación de los mismos.

El maestro Burgoa nos dice que el principio mal llamado de "división o separación de poderes" no es, rígido ni flexible, pues admite *temporalmente y excepcionalmente*, según estas modalidades, las tres funciones en que se manifiesta el poder público del estado, que es unitario, no se depositan exclusivamente ni excluyentemente en los órganos estatales que son fundamentalmente legislativos, administrativos o judiciales. Tales órganos, independientemente de su naturaleza

formal pueden desempeñar funciones que no correspondan estrictamente a su respectiva índole. Así, por virtud de los citados temperamentos o excepciones, la actividad legislativa puede ser ejercitada por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados en el desempeño de lo que se conoce como facultad reglamentaria heterónoma. A su vez, los órganos legislativos del estado tienen facultades administrativas y excepcionalmente jurisdiccionales, desplegándose estas últimas en lo que al juicio político concierne. También la Suprema Corte de Justicia tiene la atribución de formular los reglamentos interiores del Poder Judicial Federal. Hace notar que dichos temperamentos o excepciones al consabido principio deben estar consignados en la Constitución, pudiéndose normar detalladamente por las leyes ordinarias.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup>- Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 585.

## 2.- REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

El artículo 80 de nuestra Carta Magna, establece que " se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

La expresión de Supremo Poder Ejecutivo es una reminiscencia de otras épocas en que se acostumbró calificar de supremos a los poderes. Así, en los Elementos Constitucionales de Rayón se mencionaba el "Supremo Congreso", "Supremo Gobierno", y de "Supremo Tribunal de Justicia". Lo único curioso es que actualmente sólo se hace énfasis en dicho adjetivo respecto al Poder Ejecutivo, habiendo desaparecido en lo referente al poder legislativo, pero subsistiendo en la expresión Suprema Corte de Justicia.<sup>56</sup>

Burgoa afirma que "el poder ejecutivo" es una función pública administrativa, actividad en que parcialmente se manifiesta el poder del Imperio del Estado; los poderes estatales no deben identificarse con el órgano u órganos que los

---

<sup>56</sup>.- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. p. 45.

desempeñan. La distinción entre "órganos" y "poder" la consignan con toda nitidez los mencionados preceptos de nuestras dos invocadas Constituciones (1857 y 1917), ya que, según sus disposiciones, el "poder ejecutivo federal", como función administrativa del Estado Mexicano, lo "depositan", es decir, lo encomiendan o confían en una sola persona. Por consiguiente el poder ejecutivo federal no es el Presidente de la República, ni éste es su "jefe" como indebidamente se suele llamársele, sino su *único depositario* y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados "secretarios del despacho" que tienen asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública. La unipersonalidad del Ejecutivo radica, pues, en que esta función pública sólo se encomienda a un individuo, pues es el presidente, y no a varios, como serían tales secretarios, ya que, en puridad constitucional, éstos no son "depositarios de la misma".<sup>57</sup>

En este sentido Tena Ramírez sugiere no incurrir en el error común de considerar que el Ejecutivo lo forman el Presidente y los Secretarios de Estado. Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquél, y aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica

---

<sup>57</sup>.- Burgoa Ignacio. Op. Cit. p. 758.

ordenes directas del Presidente, sin embargo, en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios son en derecho actos del Presidente.<sup>58</sup>

La Constitución dispone que "la elección del presidente sera directa y en los términos ".

La elección directa tiene la ventaja de que es elegido presidente quien obtiene la mayoría de los votos populares. En cambio, en el sistema indirecto se puede dar el caso de que los electores designen presidente a alguien que haya recibido menos votos que otro candidato.

Para ser presidente se requiere de acuerdo a lo establecido por el artículo 82 Constitucional:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;

La primera exigencia es ser mexicano, lo que es muy natural ya que conforme a la fracción II del artículo 35 Constitucional, es prerrogativa del ciudadano poder ser votado

---

<sup>58</sup>- Tena Ramírez, Op. Cit. p. 446



para todos los cargos de elección popular, y para poder desempeñar ese cargo necesariamente tiene que estar en pleno goce de sus derechos. Además se pide ser ciudadano mexicano por nacimiento, pues se supone que así se es más adicto a la patria que los que son mexicanos por simple naturalización, se trata de evitar que se sigan intereses que no sean los de México, como podría acontecer si antes se ha tenido otra nacionalidad.

Con antelación a la reforma de la 2a. Parte de la fracción que se cita, se establecía el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, del cual comentaba Carpizo que con dicho requisito se trató de evitar que una persona "extranjerizante" pudiera llegar a la presidencia, y sostenía que éste no debía suprimirse para abrirle las puertas de la presidencia de la República a una persona determinada, porque aparte del poco respeto que se demostraría a la Constitución, lesionaría a la propia persona que así llegara a ser presidente, restandole legitimidad a su elección y vulnerando la Institución de la Presidencia. Y en su opinión, una reforma constitucional para suprimir el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, solo debería hacerse si existiera consenso nacional al respecto y únicamente al principio del sexenio, para que no

fuera a existir la más mínima duda de que no se trata de una razón personalista.<sup>59</sup>

A juicio de Maestro Burgoa, el requisito en comento denota un nacionalismo excesivo que no admiten las constituciones de otros países, que nunca se ha dado el caso de que através de un Presidente, hijo de padres extranjeros, ejerza influencia en los destinos de México el país de origen de sus padres, y al igual que Tena Ramírez (antes de la reforma que se menciona) sostenían que "al exigirse por el artículo 82 que los padres del Presidente sean también mexicanos por nacimiento, se merma la nacionalidad mexicana de aquél y se le impide cumplir con la referida obligación constitucional, quebrantándose la igualdad que debe haber entre todos los ciudadanos respecto de sus derechos y prerrogativas cívicas y políticas, al evitarse, mediante el mencionado requisito, que los mexicanos por nacimiento, por el hecho de que sus padres no lo sean, puedan aspirar al desempeño de la Presidencia, lo que se antoja injusto, discriminatorio y antidemocrático."<sup>60</sup>

La redacción actual de la fracción en comento, además de permitir que el padre o la madre del aspirante a presidente sean

---

<sup>59</sup>- Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 51

<sup>60</sup>- Tena Ramírez. Op. Cit. p.446 y Burgoa Ignacio. Op. Cit. p.763

fuera a existir la más mínima duda de que no se trata de una razón personalista.<sup>59</sup>

A juicio de Maestro Burgoa, el requisito en comento denota un nacionalismo excesivo que no admiten las constituciones de otros países, que nunca se ha dado el caso de que através de un Presidente, hijo de padres extranjeros, ejerza influencia en los destinos de México el país de origen de sus padres, y al igual que Tena Ramírez (antes de la reforma que se menciona) sostenían que "al exigirse por el artículo 82 que los padres del Presidente sean también mexicanos por nacimiento, se merma la nacionalidad mexicana de aquél y se le impide cumplir con la referida obligación constitucional, quebrantándose la igualdad que debe haber entre todos los ciudadanos respecto de sus derechos y prerrogativas cívicas y políticas, al evitarse, mediante el mencionado requisito, que los mexicanos por nacimiento, por el hecho de que sus padres no lo sean, puedan aspirar al desempeño de la Presidencia, lo que se antoja injusto, discriminatorio y antidemocrático."<sup>60</sup>

La redacción actual de la fracción en comento, además de permitir que el padre o la madre del aspirante a presidente sean

---

<sup>59</sup>- Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 51

<sup>60</sup>- Tena Ramírez. Op. Cit. p.446 y Burgoa Ignacio. Op. Cit. p.763

o no mexicanos , no aclara si alguno de éstos deba serlo de nacimiento o pueda serlo por naturalización, lo que sería salvable cuando ambos padres fueran extranjeros con que solo uno de ellos se nacionalizara mexicano, podríamos suponer no obstante la nacionalización de cualesquiera de los padres, que el presidente sería " hijo de padres extranjeros", amén de ello, se adicionó a la fracción el requisito de que quien aspire a la presidencia de la República debe residir en el país durante veinte años; lo que podría justificarse para que dicho candidato se asimile a la cultura mexicana.<sup>61</sup>

Consideramos que ésta reforma constitucional, obedece a fines netamente políticos, y desgraciadamente vemos como cada día nuestra Carta Magna se reforma a capricho del ejecutivo que solapado por el Congreso y sin respetar la rigidez de nuestra Constitución, (no obstante respetar el proceso de reforma), y sin mediar un verdadero análisis se aprueban, desquebrajando así nuestra ley Suprema poniendola al servicio de sus intereses personales.

II.- Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; éste requisito también fue previsto en la constitución

---

<sup>61</sup>.- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10. de julio de 1994, el cual entrará en vigor el día 31 de diciembre de 1999.

Federal de 1824, el Proyecto de Minoría de 1842 y en la Constitución de 1857, , se requerían 40 años en las siete leyes Constitucionales de 1836, el proyecto de Mayoría de 1842 y las Bases Orgánicas de 1843. La justificación de las edades referidas, reside en que, en ellas se ha calculado la suficiente experiencia y madurez que la persona que encarne el cargo de presidente debe tener para poder desarrollarlo con atingencia. Así, encontramos que un partido político puede postular como candidato a una persona de 34 años, y se satisfecerá el requisito si cumple los 35 años incluso el día de la elección.

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia.

Este requisito obedece primordialmente a que la persona que va a ocupar la presidencia debe tener un amplio conocimiento de la realidad y no estar desvinculada de los problemas Nacionales, e impedir en lo posible la influencia extranjera.

Burgoa estima que la residencia anual debe ser efectiva e ininterrumpida dentro del territorio Nacional. Ahora bien, por residencia debe entenderse el lugar en donde se establece la

persona o donde tenga el propósito de radicar, pues tal es la definición de domicilio que proporciona el artículo 29 del Código Civil. En otras palabras, residencia es el mismo domicilio; por lo que el plazo de un año a que se refiere la disposición constitucional no se interrumpe con el sólo hecho de viajar fuera del territorio nacional por cualquier motivo, ya que el fenómeno interruptor únicamente se registra si la persona de que se trate abraza el propósito de establecer su domicilio o de radicar fuera de la República Mexicana, lo que acontece, verbigracia, con los diplomáticos y cónsules acreditados en el extranjero.<sup>62</sup>

El maestro Tena Ramírez califica de inconstitucionalidad y Carpizo de interés político la ficción de extra territorialidad, que fue utilizada cuando el Ingeniero Pascual Ortiz Rubio fue candidato a la Presidencia de la República sin haber residido en el país el año anterior al día de las elecciones, ya que en ese año anterior desempeñó el cargo de embajador de México en Brasil, y había estado ausente del país 8 años, y para justificar que si pudiera ser presidente, se adujo la ficción de extraterritorialidad, Carpizo considera que ésta no opera porque:

- a) sería necesario que así lo dijera expresamente la Constitución;
- b) no puede haber una extensión analógica con la fracción III del artículo 55, pues mientras dicha fracción se refiere a cargos de

---

<sup>62</sup>.- Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p.768.

elección popular, los diplomáticos son nombramientos del presidente; y c) la finalidad que persigue la fracción ya se expuso.<sup>63</sup>

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. Esta exigencia es plenamente congruente con el carácter laico del Estado mexicano. La posibilidad contraria colocaría al presidente entre el dilema de actuar conforme a los intereses de México u obedecer las consignas de los altos jefes de la Iglesia, lo que colocaría en grave riesgo de mermarse la soberanía nacional, al sujetarla a un poder internacional, como es, verbigracia, el Papado.<sup>64</sup>

Anterior a las reformas constitucionales del 28 de enero de 1992, el artículo 130 ordenaba que los ministros de los cultos no tenían voto activo ni pasivo, el texto actual en el inciso d) establece que como ciudadanos los ministros de los cultos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados y quienes hubieran dejado de ser ministros de cultos con anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

---

<sup>63</sup>.- Carpizo, Jorge. Op. Cit. p.52.

<sup>64</sup>.- Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 768

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes de la elección. Éstos dos requisitos, como es obvio, sólo atañe a los militares, sin que, en consecuencia, los aspirantes civiles a la presidencia deban observarlo. Su justificación es inegable, pues se supone que quien tiene el mando de tropas puede presionar el proceso electoral para obtener en su favor la calificación de la elección presidencial, y por ende, la finalidad es garantizar la imparcialidad en las elecciones presidenciales, en similar supuesto nos encontramos con los funcionarios enumerados en la fracción VI.

VI.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecida en el artículo 83. Ésta exigencia ratifica el principio de no reelección en el sentido de que toda persona que haya sido presidente electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, " en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar el puesto." Nuestra constitución consagra e el artículo 83 el principio de la *no*



*Reelección*, de quien haya sido presidente electo popularmente, con carácter de interino ( el que ocupa la presidencia si la vacante ocurre durante los dos primeros años del periodo respectivo ); provisional ( el designado por la Comisión Permanente cuando se trate de una falta absoluta dentro de los cuatro últimos años y el Congreso no se encontrare reunido ); o sustituto, ( la designación se hará por el Congreso de la Unión, si la vacante ocurre durante los últimos cuatro años ), ya que en ningún caso o por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto, además el periodo presidencial que inicia el primero de diciembre dura 6 años improrrogables.

Estimamos de gran relevancia la protesta consagrada en el artículo 87 de nuestra Carta Magna que al tomar posesión de su cargo el presidente debe presentar ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente: *"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."*

Carpizo afirma que si el Presidente no rinde la protesta y pasa así varios días, el Congreso le debe solicitar que lo haga, y si no accediera, sería causa de responsabilidad del presidente.

Ésta protesta obliga a quien toma el cargo de Presidente a respetar la Constitución y las leyes que de ella emanen y si no lo hiciera la Nación puede demandarlo. Derivandose dos supuestos:

1.- Si no rindiese esa protesta, no por ello dejaría de ser presidente, toda vez que ya ha sido electo y más aún, pudo haber entrado ya en funciones; nos preguntamos si al no rendir la protesta, ¿no se obliga a lo que la protesta en sí exige?, ¿podría demandarle la Nación su falta cuando no se ha comprometido?

2.- El texto es claro, y señala que si el presidente no guardare la Constitución el pueblo debe demandarlo, sin embargo el artículo 108 Constitucional establece como ya se ha referido que al Presidente de la República sólo se le podrá acusar por delitos graves del Orden Común y por Traición a la Patria, más no, por Violación a la Constitución.

### 3.- FUNCIÓN PRESIDENCIAL.

Consagrada su facultad en el artículo 89 que si bien, en esencia por ser emanada de una norma de derecho es jurídica, puede ser clasificada de la siguiente forma:

#### a).- JURÍDICA

##### 1.- Nombramientos y Remociones:

Es una facultad que le da al presidente gran influencia personal, es la de nombrar y remover a los funcionarios que se encuentran previstos en las fracciones II, III, IV, V, IX, y XVIII del Artículo 89, las que se pueden clasificar de la siguiente forma:

- a) Nombramientos casi completamente libres;
  - b) Los que necesitan ser ratificados por el senado; la cámara de diputados o asamblea de representantes;
  - c) Los de los empleados, oficiales de las fuerzas armadas;
  - d) Nombramientos metaconstitucionales.
- a) La primera parte de la fracción I del artículo 89 faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho.

Al referirse Carpizo que son nombramientos casi completamente libres, porque jurídicamente el Presidente tiene amplio margen de libertad, para hacer la designación respetando el artículo 91 que ordena que los secretarios de despacho deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.<sup>65</sup>

Tena Ramírez considera que estos nombramientos son absolutamente libres debido a que son representantes o delegados personales del Presidente en sus respectivas funciones, deben merecer la confianza plena del ejecutivo, que se traduce en la libertad para nombrarlos sin intervención de autoridad ajena.<sup>66</sup>

b) Nombramientos que necesitan ser ratificados por el Senado; Cámara de Diputados o por la Asamblea de Representantes.

Estos se encuentran comprendidos en las fracciones III .  
Nombramiento de los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado, con

---

<sup>65</sup>- Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 117.

<sup>66</sup> Tena Ramírez. Op. Cit. P. 470

aprobación también de este a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército Armada y Fuerza Aérea Nacionales, los empleados superiores de Hacienda fracción IV; Designar al Procurador General de la República, la fracción XVIII del mismo artículo faculta al Ejecutivo para presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y suplente; Nombrar al Jefe del Distrito Federal ( art. 112 fracción II inciso a), el cual será sometido a la ratificación de la Asamblea de Representantes (art. 112 fracción VI inciso a).

Previo a la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 el ejecutivo podía nombrar y remover libremente al Procurador General de la República, ahora deber ser aprobada su designación por el Senado de la República de igual forma el Ejecutivo Federal podía nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la aprobación del Senado, ahora nuestra carta magna establece que el Presidente tiene la facultad de presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, sin embargo el artículo 96 establece que si en un plazo de 30 días el Senado no resuelve, el cargo de Ministro lo ocupará la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República, lo que nos hace pensar que sea cual fuere la terna

que presente el Presidente debe ser aceptado conforme este "discrecionalmente" lo solicite, pues finalmente éste es quien decide a quien designar como Ministro de nuestro Máximo Tribunal, debe someter el nombramiento de un ministro interino al Senado cuando faltare un Ministro por más de un mes ( art. 98). En relación a la facultad presidencial para nombrar al Jefe del Distrito Federal ésta debe ser aprobada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, si esta no lo aprobase, el Ejecutivo presentará un segundo Nombramiento para su ratificación y si no lo hiciera la Asamblea dentro de cinco días el Senado hará directamente el Nombramiento (art. 122 fracción II inciso a) y fracción V inciso a).

Así mismo compete al Ejecutivo aprobar el nombramiento o remoción, en su caso que haga el Jefe del Distrito Federal, del Procurador General de Justicia; le compete también el mando de la Fuerza Pública del Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, pudiendo delegar al Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de Seguridad Pública (art. 122 fracción II inciso b) e inciso c).

Las renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, concedidas por el Ejecutivo, serán sometidas para su aprobación al Senado (art. 89 fracción XVIII y 99).

Jorge Carpizo cuestiona que el presidente puede remover libremente a los Agentes Diplomáticos y a los empleados Superiores de Hacienda, toda vez que el segundo supuesto contenido en la fracción II del artículo 89, expresa "...Para reconocer a los Agentes Diplomáticos y a los empleados Superiores de Hacienda ." Gramaticalmente habría que concluir que ellos no pueden ser removidos libremente, ya que no lo dice la Ley Fundamental, que si lo expresa en los otros supuestos de la propia fracción. Refiere que la doctrina mexicana coincide en que dichos funcionarios designados con ratificación del Senado, pueden ser removidos libremente por el Presidente.

Mariano Coronado escribió que: "Los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda nombrados con la aprobación del senado, pero su remoción es facultad del Presidente, porque auxiliándose en sus trabajos y siendo los ejecutores de su política y administración, es natural que cesen en sus cargos, cuando ya no merezcan la confianza del primer magistrado de la República. Si no existiera la libre remoción, tendría el Ejecutivo constantes trabas y dificultades en marcha, sin poder sustituir a los empleados con personas acaso más entendidas y honradas."<sup>67</sup> La fracción XVI señala que los nombramientos que refieren las fracciones III, IV y IX, podrá

---

<sup>67</sup> Coronado, Mariano. Cit. Pos. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano p. 119

hacerlos con aprobación de la Comisión Permanente, cuando la Cámara de Senadores no este en sesiones.

El Procurador General de la República, será libremente removido por el Ejecutivo, externando su adhesión a dicho criterio (artículo 102) al igual que Felipe Tena Ramírez e Ignacio Burgoa.<sup>68</sup>

La remoción de los miembros del Ejército, siguen reglas contenidas en la propia constitución y en las leyes respectivas y no son facultad discrecional del Presidente.

c) Los empleados y oficiales de las Fuerzas Armadas.

El tercer supuesto de la citada fracción II del artículo 89 faculta al presidente a nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyos nombramientos no estén determinados de otro modo en la constitución o en las leyes.

El régimen jurídico de todos esos empleados está enmarcado en el apartado B del artículo 123 constitucional y en la ley reglamentaria: la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que contiene las reglas de admisión, promoción y cese

---

<sup>68</sup> Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* p. 119



de esos trabajadores. El artículo 5º numera a los trabajadores de confianza respecto de los cuales el Presidente actúa libremente en cuanto que su nombramiento y su remoción. La fracción V del artículo 89 atribuye al Presidente el nombramiento de los demás oficiales es decir de Coronel, excluido éste, hacia abajo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes; es decir, no es una facultad discrecional del Presidente sino que ha de ajustarse a la ley, que en este caso es la de ascensos y recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.<sup>69</sup>

d) De las Facultades Presidenciales de nombramiento, Jorge Carpizo, hace una cuarta clasificación a la que denomina Metaconstitucionales de nombramiento.

Estas provienen de dos fuentes: la ley secundaria y el sistema político.

El Presidente nombra a una serie de funcionarios importantes, y las facultades de hacerlo se las otorga la ley secundaria, como ejemplo, de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (art. 552 Ley Federal del Trabajo), el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (art. 612 Ley Federal

---

<sup>69</sup> Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* p. 120

del Trabajo); el Director General de CONACYT (art. 10 de la ley que lo creó), el Director General y los Subdirectores de Pémex (art. 6 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos) propuesta del Director General del INFONAVIT a la Asamblea General del Organismo (art. 22 Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), etc.

Además fuera de los marcos constitucionales y legales, de hecho nombra a los Gobernadores y a los principales Presidentes Municipales, a los Senadores y a la mayoría de los diputados, ya que el determinar en última instancia quienes serán los candidatos del PRI.<sup>70</sup>

## 2.- LEGISLATIVAS

Conforme a la Constitución, el Presidente puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:

- a) En las situaciones de emergencia;
- b) Las medidas de salubridad;
- c) Los traslados internacionales;
- d) Facultad Reglamentaria; y

---

<sup>70</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 120-121

e) La Regulación económica,

De los cuales sólo abordaremos los dos primeros y las restantes en el apartado correspondiente de este capítulo.

a) En las situaciones de emergencia, y previa suspensión de las garantías individuales, con el objeto de poder superar la emergencia causa de la mencionada Suspensión (invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto), solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Tribunales de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión permanente, podrá suspender en todo el País o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que se contraiga a determinado individuo. Pero sólo el Congreso puede otorgar facultades extraordinarias al Presidente para legislar durante la emergencia (artículo 29 Constitucional).

b) Las medidas de salubridad, que son de dos ordenes:

1.- Las que establece el Consejo de Salubridad General ; y

## 2.- Las que establece la Secretaría de Salud.

El artículo 73 fracción XVI, crea el Consejo de Salubridad General, que depende directamente del Presidente de la República, siendo sus disposiciones generales obligatorias en todo el país. Las medidas que el consejo ponga en vigor en lo respectivo a la campaña contra el alcoholismo, y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, y las expedidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán posteriormente, revisadas por el Congreso en los casos que le competan.

El inciso 2º de la fracción en cuestión faculta al Departamento de Salubridad, hoy Secretaria de Salud, a que en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, dicte de inmediato las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.<sup>71</sup>

## 3.- EN RELACIÓN CON LA JUSTICIA

Es obligación presidencial facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el debido ejercicio de

---

<sup>71</sup> Universidad Nacional Autónoma de México. Op. Cit. p.1420

sus funciones (art. 89 fracción XII) mediante la suministración de la Fuerza Pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto.

#### 4.- DEL INDULTO

La fracción XIV del artículo 89 Constitucional otorga al presidente la libertad de indultar: "Conceder, conforme a las leyes indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal."

Tena Ramírez define el indulto como " remisión que hace el Ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable."<sup>72</sup> y afirma que el Ejecutivo no interfiere en la actividad jurisdiccional dado que ésta terminó con la sentencia irrevocable, y lo que hace el Ejecutivo es la dispensa de la ejecución de la sentencia, cosa que cae dentro de su competencia.

Burgoa afirma que este indulto es el llamado " Por gracia ", no el necesario, o sea, el que puede otorgarse en los casos en que el interesado " hubiese prestado importantes servicios a la

---

<sup>72</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 474

Nación (art. 558 del Código Federal de Procedimientos Penales) y (art. 612 Código Penal para el Distrito Federal), agrega que el indulto necesario es el que ordena la Suprema Corte o el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tratándose de delitos federales o locales, respectivamente, y en los casos a que aluden los artículos 560 y 614 de los Códigos Procesales, debiendo el Presidente concederlo obligatoriamente.<sup>73</sup>

Contrario a Burgoa, Tena Ramírez y Jorge Carpizo, refieren que el indulto no es un acto de gracia o un acto personal ni discrecional o arbitrario, ya que la ley, que regula la concesión del indulto es, entre nosotros, el Código Penal para el Distrito Federal y territorios en materia local y para toda la República en materia federal (art. 96 y 97) y disponen que el indulto se concederá cuando aparezca que el condenado es inocente o cuando haya prestado servicios importantes a la nación, en los delitos políticos, queda a prueba y discreción del Ejecutivo otorgarlo.<sup>74</sup>

Como el indulto, la amnistía, extinguen la sanción, pero mientras el primero es un acto concreto de ejecución, que se

---

<sup>73</sup> Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* p. 795

<sup>74</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* 474

refiere a un individuo en particular, la segunda es una disposición general, que es susceptible de aplicarse a todas las personas comprendidas dentro de la situación abstracta que prevé. La amnistía es pues, un acto legislativo, que como tal incumbe al Congreso de la Unión, el cual tiene la facultad de conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación, según la fracción XXII del artículo 73.<sup>75</sup>

#### 5.- JURISDICCIONALES

El acto jurisdiccional se distingue del administrativo en que aquél persigue como finalidad esencial (y sin que en puridad procesal sea necesariamente una sentencia) la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso, objetivos a los que no propende el segundo; por consiguiente, por facultades jurisdiccionales se entienden las que se confieren por el derecho a cualquier órgano del Estado para desempeñar la finalidad mencionada. Aunque la competencia del constitucional del Presidente de la República esté no es esta, si la incluye por modo excepcional.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 474-475

<sup>76</sup> Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* p. 795

Tradicionalmente se han considerado que los aspectos que comprende su labor jurisdiccional se refieren a:

- a) Tribunal Fiscal Federal
- b) Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal
- c) Junta Federal y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje
- d) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- e) Tribunales Agrarios

a) Tribunal Fiscal Federal al crearse en 1936 en la Ley de Justicia Federal; disponía "...El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otras autoridades administrativas. En las leyes orgánicas del Tribunal, de 1967 y 1978, se reconoce la absoluta autonomía de éste respecto a las autoridades administrativas y a los Tribunales Ordinarios.<sup>77</sup>, en la vigente legislación fiscal ya no se expresa que las sentencias del Tribunal se dictan en Nombre del Presidente de la República.

---

<sup>77</sup> Zamudio, Félix. Función del Poder Judicial. p. 22



b) Respecto al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el artículo 1º de su ley, indica que el Tribunal es independiente de cualquier autoridad administrativa, sin que se encuentre que sus resoluciones son dictadas en nombre de alguna autoridad administrativa, sin embargo tiene los actuarios y los empleados que determinen el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal, que los Diarios Oficiales serán los que comisionen el Departamento del Distrito Federal.

Carpizo afirma que estos dos tribunales, respecto a los cuatro tribunales se encuentran dentro del Poder Judicial porque:

I) Son Tribunales similares a los judiciales con plena autonomía e independencia.

II) Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal.

III) En principio, los magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros tribunales, y

IV) La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia les es obligatoria, lo mismo que la de los Tribunales Colegiados que funcionan dentro de su jurisdicción territorial.<sup>78</sup>

c) En realidad el Presidente tiene influencia sobre los Tribunales Laborales a través de los nombramientos que realiza en esos órganos judiciales, y por medio de la supervisión que sobre ellos ejercen el Secretario de Trabajo y Prevención Social, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Secretario de Gobernación.

Con las reformas al artículo 27 Constitucional del 3 de enero de 1992, se estipula que para la administración de justicia agraria, la ley instituirá Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o Comisión Permanente en los recesos de aquella.

#### **6.- CONCEDER PRIVILEGIOS**

La fracción XV del artículo 89 faculta al Presidente de la República para que por tiempo limitado y con arreglo a la ley

---

<sup>78</sup> Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* p. 171-172

respectiva conceda privilegios exclusivos a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

#### 7.- OTRAS FACULTADES

El artículo 3º Constitucional fracción III, faculta al Ejecutivo Federal a determinar los planes y programas de estudio de educación, Primaria, Secundaria y Normal, de toda la República considerando la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos secretarios sociales involucrados en la educación.

El artículo 27 Constitucional faculta al Ejecutivo para otorgar concesiones a los particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales que conforme al citado artículo corresponden a la Nación y hacer las declaratorias correspondientes de Expropiación.

Conforme al artículo 73 fracción III y IV, el Ejecutivo; cuando el congreso ejerza la facultad de formar nuevos Estados dentro de los límites existentes debe enviar un informe dentro de los siete días contados a partir de que le sea pedido para tal efecto.

El artículo 76 fracción V proponer en terna el nombramiento de gobernador provisional, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado para su nombramiento por el Senado.

Artículo 97 solicitar si se ameritase para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grava violación a la garantía individual, se nombra por la Suprema Corte de Justicia de la Nación uno o varios comisionados especiales.

Artículo 99 y 89 fracción XVIII conceder licencias que excedan de un mes a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia con aprobación del Senado.

Artículo 100 Nombrar un Consejero para integrar el consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 122 fracción II a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal y los nombramientos que este haga en la Procuraduría General de Justicia; c) Mando de la Fuerza Pública del Distrito Federal pudiendo delegar las funciones de dirección en materia de seguridad pública en el Jefe del Distrito Federal.

## b).- ADMINISTRATIVA

La órbita competencial del Presidente se compone primordialmente de facultades administrativas, en cuyo ejercicio este alto funcionario realiza actos administrativos de muy variada índole. El conjunto de estos actos integra la función administrativa, la cual, en su implicación dinámica, equivale a la Administración Pública del Estado; la cual debe desplegarse mediante la aplicación o ejecución, estricta o discrecional de las normas jurídicas, abstractas, impersonales y generales, que componen dicho régimen.<sup>79</sup>

El artículo 89 fracción I Constitucional señala como facultad del Ejecutivo: "Promulgar y Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Se ha reconocido generalmente que en esta fracción hay tres facultades distintas del Presidente:

a) La facultad de promulgar las leyes;

---

<sup>79</sup> Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* p. 790-791

b) La facultad de ejecutar las leyes;

c) La facultad reglamentaria, la que se dice está en la expresión "proveyendo en la esfera administrativa o su exacta observancia".

1.- Facultad de iniciar leyes, voto, promulgación de las leyes del Congreso.

La iniciativa entraña la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las cámaras que componen al Congreso de la Unión (art. 71 fracción I, sobre empréstitos, contribuciones o impuestos ante Cámara de Diputados artículo 72 inciso h ) para que discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo. Es óbvio que dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso o de la que tiene como legislatura local para el Distrito Federal. Asimismo, implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que previa su aprobación por el Congreso de la Unión se

incorporen a la Ley Federal de conformidad con lo establecido en su artículo 135.<sup>60</sup>

El veto que procede del verbo latín "vetare" o sea, prohibir, "declarar o impedir", consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para ser observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión es decir, por sus dos cámaras componentes. El veto presidencial *no es absoluto sino suspensivo*, es decir su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que conforme a ellas, vuelvan a ser discutidas por ambas cámaras las cuales pueden considerarlas inoperables, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva .<sup>61</sup> (art. 72 Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. B) Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días

---

<sup>60</sup> Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* p. 779-780

<sup>61</sup> *Idem* p. 780

útiles; a no ser que, corriendo sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido. C) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales. J) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Burgoa concluye que si el Presidente de la República puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso Unión, antes de la intervención de las legislaturas de los Estados en el



procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de nuestra Ley Federal.<sup>82</sup>

Contrario a esta posición Carpizo precisa que el Presidente no posee la facultad de veto respecto a las reformas constitucionales por que: el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión; si las reformas constitucionales son obra del Poder revisor de la Constitucional, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el Poder Constitucional y los poderes constituidos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no puede el Presidente vetar la resolución de un órgano Superior.<sup>83</sup>

Promulgar (promulgare) significa etimológicamente, llevar algo a la generalidad, el conocimiento de una ley. En este sentido, la promulgación se confunde con la publicación. Doctrinariamente es posible distinguir un acto del otro. Por la Promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de una ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la

---

<sup>82</sup> *Idem.* p. 780

<sup>83</sup> Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* p. 87-88

procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de nuestra Ley Federal .<sup>82</sup>

Contrario a esta posición Carpizo precisa que el Presidente no posee la facultad de veto respecto a las reformas constitucionales por que: el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión; si las reformas constitucionales son obra del Poder revisor de la Constitucional, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el Poder Constitucional y los poderes constituidos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no puede el Presidente vetar la resolución de un órgano Superior.<sup>83</sup>

Promulgar (promulgare) significa etimológicamente, llevar algo a la generalidad, el conocimiento de una ley. En este sentido, la promulgación se confunde con la publicación. Doctrinariamente es posible distinguir un acto del otro. Por la Promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de una ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la

---

<sup>82</sup> *Idem*, p. 780

<sup>83</sup> Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* p. 87-88

jurisdicción del Congreso de la Unión a la zona del Ejecutivo. No obstante la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad mientras ésta no quede notificada de su existencia; la Publicación es pues el acto del Poder Ejecutivo por la cual la ley vetada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.<sup>64</sup>

Burgoa señala que la promulgación es el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobado por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. "Promulgar" es equivalente a "publicar", por lo que con conexión conceptual y terminológica la constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse, para ese efecto, con el refrendo al acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre que versen, sin cuyo refrendo no asuma fuerza compulsoria (art. 92). La promulgación no es una facultad sino una obligación del Presidente (art. 89 fracción I), y

---

<sup>64</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p.461-462

su incumplimiento origina que una ley o un decreto no entren en vigor, por no satisfacerse el requisito formal que entraña.<sup>85</sup>

2.- La segunda de las facultades y obligaciones que contiene la ya mencionada fracción I del artículo 89 constitucional, es la de ejecución de las leyes. Esta facultad es tan importante que le dio nombre al Poder que la realiza. El poder Ejecutivo es quien ejecuta la ley, quien la pondrá en vigor, quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución.<sup>86</sup>

Tena Ramírez conceptualiza la ejecución de una ley como la realización de los actos para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la Promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley.<sup>87</sup>

3.- La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República constituye una excepción al principio de separación

---

<sup>85</sup> Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* P. 782-783

<sup>86</sup> Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* p. 94

<sup>87</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 464

de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos.

Fraga recuerda que el sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para lograr un fin, y en este caso el fin es facilitar la ejecución de las leyes; pero no consiste en la ejecución misma, porque esta facultad ya esta concedida en la propia fracción.

Así, para que las leyes tengan una exacta observancia, es necesario, entre otras cosas, que se desarrollen los artículos de la ley, a fin de que se ajusten a las situaciones en las cuales van a ser aplicadas; las disposiciones que detallan la ley deben tener la misma naturaleza de ésta, porque se aplicarán a todos los supuestos que puedan presentarse y no a casos concretos como acontece en la ejecución de las leyes.<sup>68</sup>

Tena Ramírez afirma que Fraga basa su explicación en la tesis de que "proveer en la esfera administrativa es una facultad diferente y autónoma, de las otras dos que contiene la fracción: "proveer, sin el gerundio proveyendo", y el gerundio en el idioma castellano hace referencia a un verbo principal, cuyo significado

---

<sup>68</sup> Fraga, Gabino. Cit. Pos. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. p. 106

modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia. Por tanto de la redacción de la fracción I del artículo 89 sólo se deduce un facultad: la Ejecución de leyes, "pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia." y manifiesta que es preferible entender que el Congreso constituye emplea erróneamente, el gerundio en lugar del infinitivo, antes de mutilar nuestro sistema en favor de la gramática, y concluye afirmando que hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro orden jurídico la facultad reglamentaria.<sup>89</sup>

Ahora bien en la propia Constitución se presupone la existencia de reglamentos expedidos por el Presidente recordando que el artículo 92 expresa "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente...". En esta forma, de la frase "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", si se deriva la facultad reglamentaria del Presidente, aunado a que la teoría, jurisprudencia y práctica constitucional, de más de 100 años así lo confirman.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 466-467

<sup>90</sup> Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* p. 107

Carpizo define el reglamento "como una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual esta subordinada"<sup>91</sup> y expone tres razones por las cuales justifica que el Presidente de la República posea la facultad reglamentaria:

a) Es quien cuenta con los cuerpos técnicos;

b) Se encuentra en contacto más estrecho, que los otros poderes con la realidad en la cual se va a aplicar la ley y el reglamento, y generalmente está más presionado por los problemas que plantea es propia realidad; y

c) El reglamento tiene mayor facilidad para su reforma que la ley, lo que le permite más flexibilidad.<sup>92</sup>

Las únicas leyes que puede reglamentar el Ejecutivo son las leyes del Congreso de la Unión, esto es, los reglamentos que expide el Presidente de la República deben estar

---

<sup>91</sup> Idem p. 107

<sup>92</sup> Fraga, Gabino y Serra Rojas Andrés, Cit. Pos. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano p. 107.

necesariamente subordinados a las leyes expedidas por el Poder Legislativo Federal.

Los únicos reglamentos que no están subordinados a una ley, sino que se encuentran directamente previstos en la Constitución son los llamados autónomos previstos en sus artículo 21 (reglamentos gubernativos y de Policía), y 27 (las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional).

La facultad reglamentaria del Presidente de la República es indelegable, ya que, en todo caso, es una excepción al principio de separación de poderes; De este modo, ni los Secretarios de Estado, ni ningún otro funcionario pueden dictar reglamentos a nombre del Presidente de la República, tampoco una ley podría autorizar para expedir reglamentos a un funcionario distinto del Presidente de la República, pues de lo contrario estaría estableciendo una excepción no prevista en la Ley Fundamental.



### c).- POLÍTICA

El presidente de la República en los Estados Federales con régimen Presidencial, tiene el doble carácter, de Jefe de Estados y Jefe de Gobierno, se reúnen en una sola persona esas dos investiduras, que en el regímenes parlamentarios, las desempeñan distintos funcionarios

a) Como jefe de Estado; representa a la Nación, protocolariamente, se le rinden honores que corresponden a esa investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma.

b) Como jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido Político a su estructura, señalando las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado.<sup>93</sup>

#### **1.- Período Ordinario y Extraordinario de Sesiones e Informe Presidencial.**

El Congreso de la Unión se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año para celebrar un primer período de

---

<sup>93</sup> Acosta Romero. Op. Cit. p. 130

sesiones ordinarias (art. 65 ), a la apertura de éste período asistirá el Presidente de la República debiendo presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país (art. 69). Señala Tena Ramírez que es con el objeto de no sólo informar a las Cámaras de la labor del Ejecutivo, lo que podría hacerse con la remisión del informe escrito, sino también para que el Presidente haga en persona, una cortesía al que es constitucionalmente el primero de los poderes. Fuera de este caso y el de la protesta al tomar posesión de su cargo en ningún otro el Jefe del Ejecutivo debe presentarse ante las Cámaras.<sup>94</sup>

La fracción XI del artículo 89 faculta al Presidente de la República para convocar al Congreso a sesión extraordinaria cuando lo acuerde la Comisión Permanente, el Ejecutivo debe decidir cuando deben poner término a las sesiones ordinarias del Congreso, cuando las Cámaras no estuvieren de acuerdo en poner término por las fechas indicadas en el artículo 66, y cuando las Cámaras no convengan en la elección del lugar, tiempo y modo de verificarla.

## **2.- Defensa y Seguridad**

---

<sup>94</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 283-284

El Presidente de la República esta facultado para nombrar con aprobación del Senado a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los demás empleados superiores de Hacienda (art. 89 fracción IV), así como a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes (art. 89 fracción V). Además el Ejecutivo tiene la facultad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea el Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (VI), puede disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados con aprobación del Senado (VII) y declarar la Guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

Carpizo señala que desde el punto de vista constitucional, si el presidente declara la Guerra sin el supuesto de la aprobación del Congreso, ésta no sería válida, pero desde el marco internacional sí y traería consigo todas las consecuencias de una declaración hecha como corolario de la manifestación de la voluntad del Congreso.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Hauriou Maurice. Cit. Pos. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. p. 122

El presidente es quien conduce la guerra, quien ordena los movimientos militares y dicta las medidas que deben ejecutarse para lograr el éxito de las acciones.<sup>96</sup>

En nuestro país las decisiones sobre los movimientos militares en caso de guerra están fuera del control judicial, ya que el presidente tiene la facultad de movilizar el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea ante la suspensión de garantías en que casi es necesaria en caso de guerra en, otra serie de actos del Presidente también esta fuera del alcance de la remisión judicial. Así en caso de guerra, los poderes y responsabilidades del Presidente alcanzan su puesto más alto.<sup>97</sup>

Cabe aclarar que efectivamente como señala Carpizo el Presidente no forma parte de las Fuerzas Armadas, toda vez que si bien puede movilizarlas para la seguridad interior y la defensa del exterior de la federación lo hace en cuanto al titular de la presidencia de la República que es un cargo civil.

### **3.- Elaboración de Planes y Proyectos (Programa de Gobierno)**

---

<sup>96</sup> Serafin Ortiz, Ramiro. Cit. Pos. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. p. 122

<sup>97</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 124

El artículo 26 constitucional, establece que la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, (el cual debe imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al conocimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación) y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo (que deben determinar los objetivos de la planeación democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo), asimismo le ley determinará las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los Gobiernos de las Entidades Federativas e introduzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

**4.- Materia Electoral (Art. 27 Fracción XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)**

El artículo 41 establece que el Poder Ejecutivo y Legislativo de la Unión, integran el organismo público autónomo para la organización de las elecciones federales (Instituto Federal

Electoral), el Ejecutivo designará algunos Consejeros Ciudadanos para la creación de estos organismos públicos. Además los Magistrados del Tribunal Federal Electoral serán propuestos por el Presidente de la República y electos por las dos terceras partes más miembros presentes de la Cámara de Diputados.

#### 5.- Expulsión de Extranjeros

El artículo 33 constitucional determina que el Presidente de la República posee la facultad exclusiva de expulsar de inmediato, y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente, Carpizo sostiene que esta facultad pertenece al Ejecutivo en forma exclusiva y discrecional aduciéndose que para aplicarla no es necesario juicio previo y, por tanto, no procedería la suspensión del acto reclamado ni mucho menos el juicio de amparo.<sup>98</sup> Contrario Burgoa afirma que si bien es cierto *los extranjeros no gozan de la garantía de audiencia que para todo gobernado instituye el 2º párrafo del artículo 14 de la Constitución*, *si está sujeto a la garantía de motivación legal que consagra el artículo 16 constitucional* y esta legitimado para promover el Juicio de Amparo contra el acuerdo o decreto presidencial de expulsión

---

<sup>98</sup> Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* p. 156

en cuya demanda pueden invocarse hipotéticamente violadas las garantías del gobernado con excepción de la audiencia.<sup>99</sup>

#### 6.- Relaciones Exteriores

Es facultad del Ejecutivo dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos, la no intervención; la solución pacífica de controversia; la prescripción de la amenaza o el uso de la Fuerza en las relaciones internacionales; para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (artículo 89 fracción X).

Así concluimos que:

a) El Ejecutivo es quien representa al País hacia el exterior y según César Sepúlveda, "sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del Estado."<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 131

<sup>100</sup> Sepúlveda César. Cit. Pos. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. p.125

b) Es quien celebra los tratados y convenciones diplomáticas con aprobación del Senado.

c) Es quien constituye la política internacional del país, reconoce o no a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la actuación del país en los organismos internacionales.<sup>101</sup>

#### 7.- Facultades Metaconstitucionales

El hecho de ser jefe real del PRI, otorga al Presidente de la República una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son la designación de su sucesor, el nombramiento de los Gobernadores, los Senadores, de la mayoría de los Diputados, de los principales Presidentes Municipales, por ser el PRI un partido predominante y semioficial, integrado por sectores, le da al Presidente Central sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole populares, en la jerga\* del propio partido en que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México. El Presidente es el

---

<sup>101</sup> Carpizo, Jorge. El Poder Ejecutivo y las Relaciones Exteriores, en la Constitución y las Relaciones Exteriores de México. p. 62



gran elector de su sucesor, sin que nadie lo dude, pero más, ni siquiera se le crítica, por el momento todo hace suponer que se acepta esta prerrogativa del Presidente, sin que sea posible poder decir cual será el desarrollo de esta función presidencial o hasta cuando estas reglas del juego van a terminar.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 228

gran elector de su sucesor, sin que nadie lo dude, pero más, ni siquiera se le crítica, por el momento todo hace suponer que se acepta esta prerrogativa del Presidente, sin que sea posible poder decir cual será el desarrollo de esta función presidencial o hasta cuando estas reglas del juego van a terminar.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 228

#### d).- ECONÓMICA

Los instrumentos por medio de los cuales el Presidente Mexicano tiene en sus manos amplios y variados aspectos de la economía son entre los más importantes, la política fiscal, la política de inversión y obras públicas, la política de importaciones y comercio exterior, la política del petróleo, petroquímica y gas, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La fracción VIII del artículo 73, faculta al Congreso de la Unión para:

- 1.- Establecer las bases sobre las cuales el presidente puede celebrar empréstitos, sobre el crédito de la nación;
- 2.- Aprobar esos mismos empréstitos;
- 3.- Reconocer y mandar pagar la deuda Nacional;

4.- Los empréstitos deben celebrarse sólo para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos , salvo;

5.- Aquellos que se realicen con el propósito de regulación monetaria las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia de acuerdo al artículo 29 constitucional.

6.- El Ejecutivo debe informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la deuda del Gobierno del Distrito Federal y las entradas del sector pública cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal, le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado.

El Congreso fijará las normas según las cuales el Ejecutivo puede celebrar los empréstitos reglas que deberán ajustarse a lo preceptuado en la ley fundamental; además deberá aprobar cada empréstito, éstos constituyen parte fundamental de la deuda pública que el congreso reconoce y manda pagar a través de las disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos que le presenta el Presidente de la República y que, en su caso, la Cámara de diputados aprueba. Esta es una materia muy delicada para el país, pues no sólo lo compromete

económica sino también políticamente, en realidad las decisiones respectivas las toma el Presidente de la República.<sup>103</sup>

De gran repercusión económica es que tiene la facultad concedida en el artículo 89 fracción XIII Constitucional que le otorga el poder de habilitar toda clase de puertos y establecer aduanas marítimas y fronteras decidiendo su ubicación.

El Presidente tiene los instrumentos legales para controlar la inversión extranjera, se requiere autorización de la Secretaría correspondiente para que los extranjeros, pueden adquirir más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa, asimismo se necesitará dicha autorización si la inversión extranjera tiene la facultad de determinar el manejo de la empresa.

A través de la Comisión Nacional de Intervenciones Extranjeras, el Presidente puede otorgar derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para los casos y en los términos que fija la propia ley, y el artículo 12 señala las facultades de dicha Comisión que son amplias, tal y como debe ser para poder regular la inversión extranjera.

---

<sup>103</sup> Idem. p. 141

En materia hacendaría federal hay tres actos del Presidente que deben ser aprobados ya sea por el Congreso o por la Cámara de Diputados y son:

**a) Ley de Ingreso.**

La presentación del proyecto de la Ley de Ingresos es facultad exclusiva del Presidente de la República de acuerdo con el artículo 74 fracción IV Constitucional. Esta ley entrega al Ejecutivo la política fiscal de la Federación y la determinación de cuanto se va a gastar, en que se va a gastar y como se va a gastar, para poder solicitar dichos gastos, el Ejecutivo hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesita, los que en su mayoría, provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y este cálculo lo plasmará en la Ley de Ingresos haciéndose en la misma el cálculo de los recursos que se necesitarán para cubrir el presupuesto y que no provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

**b) El presupuesto de Egresos.**

La Cámara de Diputados esta facultada exclusivamente para "Examinar, discutir y aprobar anualmente , el presupuesto de Egresos de la Federación...revisar la cuenta pública del año

anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de Noviembre o hasta el 15 de Diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente."

El presupuesto de egresos es la relación de gastos que se autorizan a los poderes legislativo y judicial, a las secretarías y departamentos del Estado, a los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como al cálculo de las erogaciones que se realizarán por concepto de inversiones y deuda pública.

Entendiéndose constitucionalmente que el Presidente sólo realizará los gastos que le han sido autorizados en el Presupuesto de Egresos o en ley posterior que deberá emplear los recursos correspondientes exactamente en el renglón en que fuere autorizado.

**c) Cuenta Pública.**

Su objeto es conocer los resultados de la gestión financiera, para que se pueda comprobar si los gastos han

seguido los criterios señalados en el Presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que efectúe la Contaduría Mayor de Hacienda resultaren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas correspondientes del Presupuesto, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinaran las responsabilidades que señale la Ley.

Se especifica que para ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, será mediante solicitud del Ejecutivo justificada.

En relación al Distrito Federal corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, siendo sometida a consideración la propuesta correspondiente por el Jefe del Distrito Federal al Ejecutivo. (artículo 122 fracción II inciso d) Constitucional)

El segundo párrafo del artículo 131 autoriza al Ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de Importación y Exportación



respecto de las expedidas por el Congreso. También puede prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos, con la finalidad de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la Producción Nacional o realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.

Jurídicamente se habla del decreto ley y del decreto delegado, que se produce cuando la constitución autoriza al Poder Ejecutivo para expedir, sin necesidad de una delegación del Congreso; en estos casos el origen de la autorización se encuentra directamente en la Constitución.

En México se exige que el Ejecutivo de cuenta al Congreso del ejercicio de esa facultad.<sup>104</sup>

El informe presidencial se resume principalmente a las actividades de los diversos ramos de la administración pública, se justifican medidas importantes tomadas durante el año, se enuncian los principales proyectos que el Ejecutivo presentará a la consideración del Congreso y se reserva una parte al mensaje político, que es muy importante porque en él se trazan

---

<sup>104</sup> Carrasco Iriarte Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. p. 392

las líneas generales de la política del Presidente, conectadas con la situación general del país.

La relación del poder Ejecutivo con el Judicial se pueden resumir en las siguientes:

"La designación que el Ejecutivo puede hacer de los Ministros artículo 89 fracción XVIII y 96, las labores de auxilio\* que debe presentar al Poder Judicial para el ejercicio expedito de sus funciones y la facultad de indulto que el artículo 89 en su fracción XIV concede al Ejecutivo", las cuales han sido analizadas con antelación.

El doctor Carpizo enumera las razones por las cuales el Presidente ha logrado subordinar al Poder Legislativo y a sus miembros:

a) La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el Presidente es el Jefe, y a través de la disciplina del partido aprueban las medidas que el Ejecutivo desea;

b) si se revelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el Presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la

administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el Poder Judicial.

c) Relacionado con el inciso anterior, por agradecimiento, ya que saben que le deben el sítral;

d) Además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y el de aceptación de que el Poder Legislativo siga los dictados del Ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la del menor esfuerzo amén de que esta postura se declara sin ningún recato.<sup>105</sup> En 1977 el Senador Gustavo Guerra Castanos, al hablar en nombre de los senadores que comunicaron a la Cámara de Diputados la terminación del período de sesiones, declaró que se había legislado siguiendo los lineamientos señalados por el Presidente López Portillo.<sup>106</sup>

Burgoa dice que no es posible adoptar rígidamente el principio de división de poderes, en el sentido de que cada una de las funciones del Estado es la Ejecutiva, Legislativa y Judicial, se deposita en tres categorías diferentes de órganos de autoridad que por modo absoluto y total agoten su ejercicio con

---

<sup>105</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 115

<sup>106</sup> Excelsior, 31 de diciembre de 1977. Cit. Post. Carpizo, Jorge. p.

independencia o aislamiento unos de otros, de tal manera que el órgano Ejecutivo no pueda desempeñar la función legislativa ni la judicial que el órgano legislativo sólo deba crear leyes y que los órganos judiciales únicamente puedan realizar la función jurisdiccional. Entre las diversas clases de órganos estatales, existen múltiples relaciones jurídico-políticas que suelen denominarse de supraordinación regidas primordialmente por el ordenamiento constitucional y que al actualizarse, generan una colaboración, entre dichos órganos y suponen una interdependencia entre ellos, como fenómenos sin los cuales no podría desarrollarse la vida institucional de ningún Estado.<sup>107</sup>

El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, están investidos de poder de mando; Poder Legislativo manda a través de la ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material, el Judicial carece de aquellos atributos, no tiene voluntad autónoma toda vez que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del Legislador contenida en la ley, esta previsto de toda fuerza material, sin embargo desempeña en el juicio de amparo funciones especiales que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución mediante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es

---

<sup>107</sup> Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* p. 777

decir por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.

Se ha afirmado que las relaciones Ejecutivo y Legislativo deben ser armónicas y que han de buscarse puentes entre ellas para el buen funcionamiento de ambos poderes.<sup>108</sup>

El artículo 66 Constitucional concede al Ejecutivo la facultad de resolver respecto a la fecha en que el Congreso deba poner término a sus sesiones cuando éstas no estuvieren de acuerdo en la fecha para que esta termine.

El artículo 89 fracción IX. El Ejecutivo tiene la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando así lo acuerde la Comisión Permanente sólo puede proponer a la Comisión Permanente la convocatoria (art. 79 fracción IV) sin que pueda hacerlo sino previo acuerdo de dicha comisión que es la única competente para convocar al Congreso o a una de las Cámaras a Sesión Extraordinaria.

Artículo 69 El 1º de septiembre de cada año el Ejecutivo debe asistir a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y presentar un informe manifestando el estado general que

---

<sup>108</sup> Cabrera Luis, Cit. Pos. Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano. p. 110

guarda la administración pública del país. El informe se ha convertido en un acto político de primera magnitud, orquestado para que brille el primer mandatario.

#### **4.- RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL**

El Presidente, no obstante su gran investidura debe ser sujeto de responsabilidad en las diversas materias que se enumeran:

##### **a).- POLÍTICA**

Es la que se hace valer a través de un Juicio Político de Responsabilidad en contra de los funcionarios mencionados en los artículos 109 fracción I y 110 de nuestra Constitución, así como en el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se derivan de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho (Artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos).

Constitucionalmente esta responsabilidad no le es imputable al Presidente de la República.

## b).- CIVIL

La responsabilidad civil se prevé como el daño que causen los funcionarios a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones. Este daño puede ser económico, y consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, o bien, daño moral, entendiéndose por éste la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, configuración de vida privada y aspecto físico, o bien, en la consideración que de sí mismo tienen los demás, y ésta es exigida de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1916 y 1928 del Código Civil Federal.<sup>109</sup>

Esta responsabilidad no debe confundirse con la que contrae, como persona el Servidor Público en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeña son irrelevantes. Tan es así, que el artículo 114 de la Constitución declara que *"En demandas del Orden Civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público"*, sin distinción de categorías.

---

<sup>109</sup>. Delgadillo, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, p. 152



### c).- Administrativa

La responsabilidad administrativa se encuentra prevista en los artículos 109 fracción III y 113 Constitucionales, y en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, por actos u omisiones en los que incurran, y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Nos dice Burgoa que la responsabilidad administrativa de la obligación que tienen los Servidores Públicos de "guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen" antes de tomar posesión de su cargo (art. 128 Constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales, que rigen la actividad de los Órganos del Estado, que los funcionarios personifican o encarnan, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* p. 556

#### d).- Penal

Por mandato constitucional, el principio general de igualdad ofrece excepciones.

Considerando que el Presidente de la República sólo puede ser acusado por TRAICIÓN A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMÚN, se deben concretizar dos aspectos:

1.- Los relativos a la Responsabilidad y;

2.- El procedimiento para exigirlos.

1.- Los relativos a la Responsabilidad.

El Presidente es responsable por Traición a la Patria, debiendo entender por patria a la Nación a que cada uno pertenece.

Este delito se configura por los actos que comprometen a la Patria o ponen en peligro su soberanía, su independencia, su libertad o su integridad territorial, conforme a los distintos tipos de descripción legislativas a que se refieren los artículos 123 a

126; es un delito cometido por los nacionales mexicanos, por nacimiento o por naturalización, por constituir las máximas transgresiones a los deberes de fidelidad a la Nación.

Son muy variadas las conductas típicas que son cometidas por mexicanos, constituyen la traición a la patria, tales como realizar actos contra la independencia, soberanía o integración de la Nación Mexicana, tomar parte en actos de hostilidad contra la Nación mediante acciones bélicas, a las órdenes de un estado extranjero o cooperar con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México, servir como tropa en esos actos de hostilidad entre otros.

Consideramos que el Presidente de la República, con gran facilidad podría encuadrar su conducta en más de uno de los tipos previstos en los artículos 123 a 126 debido a la función Ejecutiva que representa a juicio personal, constantemente atenta contra la soberanía e integridad de la Nación Mexicana sometiéndola a personas y/o gobiernos extranjeros verbigracia.

El Presidente de la República es también responsable por los delitos graves del orden común que cometa.

Durante años atentos a la inexistencia de un precepto legal que señalará cuales eran los delitos graves del orden común a que aludía la constitución política, se desarrollaron por los juristas diversos criterios, entre ellos:

Burgoa, sostiene que a merced del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, que no es sino el de tipicidad de que hablan los penalistas y que se consagra en el tercer párrafo del artículo 14 de nuestra Ley Fundamental, todo hecho humano para que sea considerado delictivo requiere estar previsto en una por modo abstracto en tipo; y para que a su autor se le pueda estimar responsable de su comisión y se le aplique la sanción que la misma ley establece, es menester que su conducta encuadre dentro de la situación normativa. Considerada por consiguiente, en observancia de dicho principio, la Cámara de Senadores, a la que incumbe juzgar al Presidente por algún delito grave del orden común (artículo 109 constitucional), debe apreciar necesariamente si el hecho o hechos denunciados que se imputen a dicho funcionario tienen o no legalmente el carácter delictivo, cuya gravedad obviamente lo predetermina el legislador al restablecer la pena respectiva. Ahora bien, en atención a este último elemento, nadie duda que los delitos por los que puede aplicarse la sanción privativa de la

vida, como son los mencionados en el artículo 22 constitucional, son de indiscutible gravedad.

En las reformas publicadas el 10 de enero de 1994, al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se califican en el artículo 268, los delitos graves, que para todos los efectos legales y por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad se determinan los siguientes:

a) Homicidio por culpa grave previsto en el artículo 60 párrafo tercero;

b) Terrorismo previsto en el artículo 139 párrafo primero ;

c) Sabotaje previsto en el artículo 140 párrafo primero;

d) Evasión de presos prevista en el artículo 150 con excepción de la parte primera del párrafo primero y 152;

e) Ataques a la Vías de Comunicación, previsto en los artículos 168 y 170;

f) Corrupción de menores previsto en el artículo 201;

- g) Trata de personas, previsto en el artículo 205;
- h) Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 bis;
- i) Asalto previsto en los artículos 286 párrafo segundo y 287;
- j) Homicidio previsto en los artículos 302 con relación al 307, 313, 315, 320, 323;
- k) Secuestro previsto en el artículo 366 exceptuando los párrafos antepenúltimo y penúltimo;
- l) Robo Calificado previsto en los artículos 367 en relación con el 370 párrafos segundo y tercero, cuando se realice con cualquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372,377, 381 fracción VIII, IX Y X, y 381 bis;
- m) Robo, previsto en el artículo 371, párrafo último; y
- n) Extorsión prevista en el artículo 390; todos del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.

Si bien es cierto, resulta insólito que el Presidente de la República pueda cometer algunos de estos ilícitos, también lo es que pudiera ser el como autor intelectual o material de los mismos.

Con la inclusión al Código Procesal de la calificación de los delitos graves, se despeja la gran laguna que existía respecto de la omisión que contiene nuestra carta magna de enumerar los delitos graves atribuibles al Ejecutivo Federal que si previeron constituciones anteriores a la de 1917.

2.- El Procedimiento para exigir las, consideramos que al Juzgar al Presidente en términos del artículo 110 Constitucional, mediante Juicio Político, el Presidente debe ser acusado ante la Cámara de Senadores sustanciara el Procedimiento respectivo con audiencia del inculpado y existiendo la declaración de la Mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en sesión, la misma, erigida en gran jurado de sentencia aplicará la sanción correspondiente

## CAPITULO IV

### NORMATIVIDAD SOBRE EL FUERO PRESIDENCIAL Y ALCANCES REALES EN MÉXICO

#### 1.- EN LA LEGISLACION INTERNACIONAL

##### DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

##### ARGENTINA

En el artículo 45 se establece que sólo la Cámara de Diputados ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, vicepresidente, sus ministros y a los miembros de la Corte Suprema y demás tribunales inferiores de la nación en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos.

##### BOLIVIA

No salva a los ministros de su responsabilidad, la orden verbal o escrita del Presidente de la República.



## BRASIL

El artículo 89 enuncia que son delitos de responsabilidad los actos del presidente de la República que atentaron contra la Constitución federal y, especialmente, contra:

I. La existencia de la Unión;

II. El libre ejercicio del poder legislativo, del poder judicial y los poderes constitucionales de los estados;

III. El ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales;

IV. La seguridad interna del país;

V. La probidad en la administración;

VI. La ley presupuestaria;

VII. La guardia y el legal empleo de los dineros públicos;

VIII. El cumplimiento de las decisiones judiciales.

En el artículo 42 fracción II se establece que compete exclusivamente a la Cámara de Diputados: proceder a la revisión de los gastos del Presidente de la República cuando éste no los haya remitido al Congreso Nacional en un plazo de 60 días contado a partir de la apertura de las sesiones legislativas.

El artículo 44 nos dice que compete exclusivamente al Senado Federal: Juzgar al Presidente de la República por crímenes de responsabilidad así como a los ministros de Estado que estuvieren involucrados.

El artículo 59 nos indica que compete privativamente a la Cámara de Diputados: La declaración, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, de la procedencia o improcedencia de la acusación contra el Presidente de la República en los términos del artículo 88.

En el artículo 85 se señala que el Presidente será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal por los crímenes comunes, o en su caso ante el Senado Federal por los crímenes de responsabilidad, siempre que la Cámara de Diputados declare procedente la acusación con mayoría de dos tercios de los votos de sus miembros.

1. Una vez declarada procedente la acusación el presidente quedará suspendido de sus funciones.

2. Si transcurre un plazo de 60 días y el procedimiento no hubiese concluido, el juicio será archivado.

El artículo 88 nos dice que el Presidente de la República después de que la Cámara de Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, declara procedente la acusación, será juzgado por el Supremo Tribunal Federal en los delitos comunes, o por el Senado Federal en los de responsabilidad.

#### **COLOMBIA**

El presidente de la República o quien haga sus veces, será responsable por sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes.(Artículo 130)

Son atribuciones especiales de la Cámara de Representantes: 4ª Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales o legales, al Presidente de la República, a los ministros del despacho, al procurador general de la nación, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia

y a los Consejeros de Estado, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. (Artículo 102)

En los juicios que se sigan ante el Senado se observarán estas reglas:

1a. Siempre que una acusación sea públicamente admitida, el acusado queda de hecho suspenso de su empleo.

2a. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o a indignidad por la mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos, pero se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema, si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

3a. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

4a. El senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y sentencia

definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, a lo menos, de los votos de los senadores que concurran al acto.(Artículo 97)

#### COSTA RICA

El presidente de la República será responsable del uso que hiciera de aquellas atribuciones que según esta Constitución le corresponden en forma exclusiva. Cada ministro de gobierno será conjuntamente responsable con el presidente, respecto al ejercicio de las atribuciones que esta Constitución les otorga a ambos. La responsabilidad por los actos del consejo de gobierno alcanzará a todos los que hayan concurrido con su voto a dictar el acuerdo respectivo. El Presidente de la República y el ministro de gobierno que hubieran participado en los actos que en seguida se indican, serán también conjuntamente responsables: Cuando comprometan en cualquier forma la libertad, la independencia política o la integridad territorial de la República; Cuando impidan o estorben directa o indirectamente las elecciones populares, o atenten contra los principios de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia o de la libre sucesión presidencial, o contra la libertad, orden o pureza del sufragio; Cuando impidan o estorben las funciones propias de la asamblea legislativa, o

coarten su libertad e independencia; Cuando se nieguen a publicar o ejecutar las leyes y demás actos legislativos; Cuando impidan o estorben las funciones propias del poder judicial, o coarten a los tribunales la libertad con que deben juzgar las causas sometidas a su decisión o cuando obstaculicen en alguna forma las funciones que corresponden a los organismos electorales o las municipalidades; En todos los demás casos en que por acción u omisión viole el poder ejecutivo alguna ley expresa. (Artículos 148 y 149)

El presidente, los vicepresidentes de la República o quien ejerza la presidencia, no podrán ser perseguidos, ni juzgados sino después de que, en virtud de acusación interpuesta, haya declarado la asamblea legislativa haber lugar a formación de causa penal (Artículo (151)

#### CUBA

El Presidente será responsable ante el pleno del Tribunal Supremo de Justicia por los delitos de carácter común que cometiere durante el ejercicio de cargo, pero no podrá ser procesado sin previa autorización del consejo de ministros, acordada por el voto favorable de las dos terceras partes de sus

miembros. En este caso, el tribunal resolverá si procede suspenderlo en sus funciones hasta que recaiga sentencia.

Asimismo el Presidente será responsable ante el pleno del Tribunal Supremo de Justicia por los delitos contra la seguridad exterior del estado, el libre funcionamiento de los poderes legislativo o judicial, o de infracción de los preceptos constitucionales. (Artículo 132)

#### CHECOSLOVAQUIA

El Presidente de la República es responsable del ejercicio de sus funciones ante la asamblea nacional. (Artículo 61 (2))

#### CHILE

Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: Declara si ha o no lugar las acusaciones que diez, a lo menos, de sus miembros formularen en contra de los siguientes funcionarios:

a) Del Presidente de la República, por actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la

miembros. En este caso, el tribunal resolverá si procede suspenderlo en sus funciones hasta que recaiga sentencia.

Asimismo el Presidente será responsable ante el pleno del Tribunal Supremo de Justicia por los delitos contra la seguridad exterior del estado, el libre funcionamiento de los poderes legislativo o judicial, o de infracción de los preceptos constitucionales. (Artículo 132)

#### CHECOSLOVAQUIA

El Presidente de la República es responsable del ejercicio de sus funciones ante la asamblea nacional. (Artículo 61 (2))

#### CHILE

Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:  
Declara si ha o no lugar las acusaciones que diez, a lo menos, de sus miembros formularen en contra de los siguientes funcionarios:

a) Del Presidente de la República, por actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la



Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a la expiración de su cargo. Durante este último tiempo, no podrá ausentarse de la República, sin acuerdo de la cámara. Para declarar que ha lugar la acusación, se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio. (Artículo 39)

#### DINAMARCA

El rey esta libre de toda responsabilidad, y su persona es sagrada. Los ministros son responsables de los actos de gobierno, y su responsabilidad quedará determinada por la ley.(Artículo 13)

#### ECUADOR

Incurre en especial responsabilidad el Presidente de la República o quien ejerce el cargo, ante todo, por traición a la patria o por conspiración a la patria o por conspiración contra la República.

Es también especialmente responsable por infringir la Constitución y las leyes; violar las garantías constitucionales; atentar contra las otras funciones del estado; negar la sanción

de la ley cuando estuviere obligado a darla, o dificultar su promulgación; provocar guerra injusta, y ejercer facultades extraordinarias sin tenerlas con arreglo a la Constitución, o abusar de ellas (Artículo 103)

#### **ESPAÑA**

El Presidente de la República es criminalmente responsable de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales. Esta responsabilidad será exigible ante la sala de lo penal del Tribunal Supremo; Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo. La prerrogativa real no será aplicable. (Artículo 85 y 102)

#### **ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

El Presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrán ser destituidos de sus cargos si se les acusare y se les hallare culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves. (Artículo 2 sección 4)

La Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y seá la única facultad para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales (Artículo 1ª Sección 2, cláusula 5)

#### FINLANDIA

Si el Presidente de la República llagara a cometer actos ilegales en el ejercicio de sus funciones, el canciller de justicia debería hacer al respecto una representación. Si el canciller de justicia o el Consejo de Ministros estima que el Presidente se ha hecho culpable de alta traición, informa a la Cámara, por una mayoría de tres cuartas partes de los votos, decidiera poner en acusación al Presidente, el canciller de justicia presentaría la acusación ante la Suprema Corte; mientras tanto, el presidente se abstendría de ejercer sus funciones. (Artículo 47)

Todo funcionario es responsable de las medidas que haya tomado individualmente o a las cuales haya contribuido en calidad de miembro de un cuerpo administrativo colegial: E l relator tiene la responsabilidad de la decisión tomada en su informe, si no ha reservado terminantemente su opinión divergente en el acta.

Todo el que haya sufrido una lesión de su derecho o un perjuicio cualquiera a causa de una medida ilegal o de la negligencia de un funcionario, tiene derecho a exigir que éste sea condenado a una pena y a daños y perjuicios, o de exigir que sea puesto en acusación según las disposiciones de la ley. (Artículo 93)

#### FRANCIA

El Presidente de la República no es responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones más que en el caso de alta traición...(Artículo 68)

#### GUATEMALA

El Presidente de la República es responsable de sus actos, de acuerdo con el párrafo 3º del artículo 2º de la Constitución y en la forma que determina la ley de responsabilidades

Corresponde al Congreso: Declara si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente de la República, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, magistrados, ministros de Estado, procurador general de la nación y diputados al Congreso. Toda resolución al respecto a de

tomarse por el voto de las dos terceras partes del número total de diputados (Artículos 170 y 144)

#### HAITÍ

La Cámara Legislativa acusa al Presidente de la República y lo lleva ante la asamblea nacional erigida en Alta Corte de Justicia, por el crimen o delito cometido durante el ejercicio de sus funciones. (Artículo 123)

La ley regulará la forma de proceder contra el Presidente de la República, los secretarios y subsecretarios de Estado y los magistrados del orden judicial en los casos de crimen o delitos cometidos por ellos, sea en el ejercicio de sus funciones, sea fuera de este ejercicio (Artículo 125)

#### HONDURAS

Corresponde al Congreso Nacional declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente. (Artículo 181)

No obstante la aprobación que el Congreso dé a la conducta del poder ejecutivo, el Presidente de la República y los

secretarios y subsecretarios de Estado podrán ser acusados por delitos oficiales. . . (Artículo 316).

#### ITALIA

El Presidente de la República no es responsable de los actos realizados en ejercicio de sus funciones, salvo por alta traición o por atentado a la Constitución. . .(Artículo 90)

El tribunal Constitucional juzga: Sobre las acusaciones promovidas contra el Presidente de la República y los ministros según la Constitución. Contra estas decisiones no se admitirá impugnación alguna (Artículo 134 y 137)

#### NICARAGUA

Cada Ministro de Estado será responsable personalmente de los actos que firmare o autorizare, y solidariamente de los que suscribiere o acordare con el Presidente de la República o con los otros ministros de Estado. (Artículo 201)

Es atribución privativa de la Cámara de Diputados examinar las acusaciones que presentaren sus propios

miembros, o particulares, contra el Presidente de la República...(Artículo 153)

#### NORUEGA

La persona del Rey será sagrada, no pudiendo ser culpado ni acusado. La responsabilidad descansará en su consejo. (Artículo 5º)

#### PANAMA

La Asamblea Nacional, conocerá de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República. (Artículo 119)

El Presidente de la República sólo es responsable en los casos siguientes: Por exralimitación de sus funciones constitucionales; Por actos de violencia o coacción en el curso del proceso electoral o que impidan la reunión de la asamblea nacional o estorben a ésta o a las demás corporaciones o autoridades públicas que establece la Constitución en el ejercicio de sus funciones; y por delito de alta traición. En los dos primeros casos la pena será de destitución y de inhabilitación para ejercer cargo público por el término que fije la

ley. En el tercer caso se aplicará el derecho común. ( Artículo 148 ).

#### **PERÚ**

Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros de Estado y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia por infracciones a la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y que, según la ley, deba penarse.

El Presidente de la República sólo puede ser acusado durante su periodo por traición a la patria; por haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias; por haber disuelto el Congreso o impedido o dificultado su reunión o su funcionamiento, o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones (Artículos 121 y 150)

#### **PARAGUAY**

El Presidente de la República sólo puede ser acusado durante su período por traición a la patria; por haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias; por haber



disuelto el Congreso, o impedido o dificultado su reunión o su funcionamiento, o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones.

#### **REPÚBLICA DOMINICANA**

Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: Conocer en primera y última instancia de las causas seguidas al Presidente y al vicepresidente de la República, a los Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces, y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación... (Artículo 67 fracción i).

#### **EL SALVADOR**

El Presidente y el vicepresidente de la República, los designados a la presidencia, los ministros y subsecretarios de Estado, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las cámaras de segunda instancia...responderán ante la asamblea legislativa por los delitos oficiales y comunes que cometan. (Artículo 211).

## URUGUAY

El ministro o ministros serán responsables de los decretos u órdenes que firmen o expidan con el presidente del Consejo Nacional de Gobierno. Esta responsabilidad se hará efectiva de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93, 102 y 103. (Artículo 175)

## VENEZUELA

El Presidente de la República es responsable de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes. (Artículo 192)

Son atribuciones del Senado: Autorizar, por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello. Autorizado el enjuiciamiento, el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones. La Corte Suprema declarará si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o quien haga sus veces, y, en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa, previa autorización del Senado, hasta sentencia definitiva. (Artículos 150 y 215)

## YUGOSLAVIA

Toda persona investida de cargos públicos u otros cargos sociales es individualmente responsable de su ejercicio.

La ley establece las categorías y las condiciones de la responsabilidad en que puedan incurrir personas investidas de cargos públicos u otros cargos sociales. (Artículo 86)

El miembro de la Presidencia de la RSFY disfruta de la inmunidad, al igual que los miembros del Consejo Ejecutivo Federal, así como el Presidente y los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia. (Artículos 323, 350 y 381).<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup>.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura. Op. Cit. p-p. 108 -29, 108-88, 109-29, 11-29, 113-8.

## 2.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La persona del Presidente de la República, esta revestida de fuero Constitucional, y se encuentra sujeto a disposiciones especiales previstas en nuestra Carta Magna, y si bien es cierto ante la ley penal todas las personas son iguales, como se refirió ya en el primer capítulo de este trabajo, ninguna persona o corporación puede tener fuero; la propia Constitución previó una excepción al éste principio, así nos encontramos que el Título Cuarto "De las responsabilidades de los servidores públicos" de nuestra Constitución, establece en el artículo 108 párrafo segundo 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."

Consideramos que el artículo 114 al señalar que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público (Presidente de la República) desempeñe su cargo y dentro de un año después; que la responsabilidad por delitos

cometidos durante el tiempo de su encargo será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, no pudiendo ser inferiores a tres años, permite que el Presidente de la República que haya concluido el desempeño de sus funciones, sea juzgado por los delitos ( traición a la patria, delitos graves del orden común, e incluso delitos no considerados graves o delitos federales ) cometidos durante ese tiempo, ante la autoridad competente; debiéndose incluir en el artículo 112 que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Senadores, cuando el Presidente del a República cometa un delito durante el tiempo que se encuentre separado de su encargo.

En virtud de haberse analizado a través del desarrollo de este trabajo de investigación los preceptos constitucionales que aluden a la Responsabilidad presidencial, nos resta proponer lo siguiente:

El presidente de la República Constitucionalmente debe ser además, responsable por violación expresa a la Constitución, y por los daños y perjuicios causados a la nación; esta responsabilidad debe quedar precisada en el segundo párrafo del artículo 108.

Debe contemplarse en artículo 111, que la acusación por traición a la Patria, ante la Cámara de Senadores sea procedente, previo un plebiscito ciudadano.

### 3.- LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Son tres las leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos que anteceden a la que actualmente se encuentra vigente, promulgada el 31 de diciembre de 1982 y son las siguientes:

1.- Ley sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios, promulgada por el Licenciado Benito Juárez en 1870, no establece alguna disposición relativa a la Responsabilidad presidencial.

2.- En 1896, el General Porfirio Díaz publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, ésta determinó los delitos por los cuales pueden ser acusados el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados.

3.- El General Lázaro Cárdenas publicó la Ley de Responsabilidad de los funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados, donde se dispuso que el

Presidente de la República sólo puede ser acusado durante el tiempo de su encargo y un año después.

4.- Durante la Presidencia del Licenciado José López Portillo se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, donde se previó que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del Orden Común.

Nuestra actual ley de responsabilidades que lleva como nombre "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos," no contiene ninguna disposición que regule: la responsabilidad del Presidente de la República, el Proceso a seguirle, o el tiempo durante el cual pueda serle exigida su responsabilidad. Además el artículo 2º de la propia ley establece que esta ley es aplicable para los servidores públicos a que se refiere el artículo 108 párrafos primero y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, excluyendo por ende, el párrafo segundo del citado precepto, que habla precisamente de la responsabilidad del Presidente de la República.



De lo anterior podemos desentrañar dos hipótesis:

a).- que toda vez que el Presidente de la República es un Servidor Público, electo popularmente, si le es aplicable la Ley de Responsabilidades; y

b).- que al excluir el segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución del artículo De la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley no sea aplicable para el caso del Juicio Político del Presidente de la República.

Nosotros nos inclinamos por la segunda hipótesis, por ello proponemos que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos prevea en un capítulo especial, el juicio Político que debe seguirse al Presidente de la República que deberá contener los siguientes puntos:

a).- Que al Presidente de la República se le pueda hacer un juicio político, implementando un sistema procedimental jurídico y el Congreso de la Unión nombre una Comisión plural partidista para presentar su dictamen al pleno respecto si ha lugar o no a iniciar el juicio político respectivo; la esa Comisión deberá estar integrada por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, representantes de la Cámara de

Diputados, representantes de la Cámara de Senadores (los representantes de ambas cámaras deberán pertenecer a todos los partidos políticos representados en ésta). Un representante del Poder Ejecutivo que podrá ser el Secretario de Gobernación o el Procurador General de la República (y si el delito por el cual se sujetara a proceso fuera Tributario) el Secretario de la Contraloría como representante del Ejecutivo en Turno, la resolución que emita ésta Comisión será presentada al Senado de la República quien deberá votar por las tres cuartas partes de los miembros presentes si se inicia o no el juicio político, debiendo fundamentar su decisión.

b).- Si la resolución de la Cámara de Senadores fuera en sentido afirmativo, el Presidente de la República, si estuvieren en ejercicio, quedará separado de su cargo, si ya no estuviere en ejercicio, y en su caso se encontrara fuera del Territorio Nacional, se solicitará mediante extradición su repatriación.

c).- El procedimiento a seguir en contra del ya declarado expresidente será suplementariamente el que se establezcan en la Ley respectiva, de acuerdo a la falta cometida que podrá ser la Ley Penal y/o la Ley Federal de la Ad. Pública.

Diputados, representantes de la Cámara de Senadores (los representantes de ambas cámaras deberán pertenecer a todos los partidos políticos representados en ésta). Un representante del Poder Ejecutivo que podrá ser el Secretario de Gobernación o el Procurador General de la República (y si el delito por el cual se sujetara a proceso fuera Tributario) el Secretario de la Contraloría como representante del Ejecutivo en Turno, la resolución que emita ésta Comisión será presentada al Senado de la República quien deberá votar por las tres cuartas partes de los miembros presentes si se inicia o no el juicio político, debiendo fundamentar su decisión.

b).- Si la resolución de la Cámara de Senadores fuera en sentido afirmativo, el Presidente de la República, si estuvieren en ejercicio, quedará separado de su cargo, si ya no estuviere en ejercicio, y en su caso se encontrara fuera del Territorio Nacional, se solicitará mediante extradición su repatriación.

c).- El procedimiento a seguir en contra del ya declarado expresidente será suplementariamente el que se establezcan en la Ley respectiva, de acuerdo a la falta cometida que podrá ser la Ley Penal y/o la Ley Federal de la Ad. Pública.

d).- Si la resolución de la Cámara de Senadores fuera en sentido negativo, el denunciante que sólo podrá ser un integrante del Congreso de la Unión, podrá en cualquier tiempo aportar nuevas pruebas en contra del acusado ante el Senado, a efecto de que se reinicie el estudio por la comisión respectiva.

e).- El acusado podrá solicitar como medio de defensa una consulta ciudadana, respecto a si debe ser o no procesado, la cual será realizada en su caso, una vez que la Comisión respectiva determine si ha lugar o no a iniciar el Juicio Político en su contra, en la consulta ciudadana debe participar toda la Ciudadanía.

f).- El Presidente de la República aún cuando haya concluido el ejercicio de su encargo, no puede ser sentenciado por Órgano diverso a la Comisión del Congreso de la Unión, respecto de los delitos cometidos durante el tiempo de su encargo.

g).- Los delitos Cometidos por el Presidente de la República en el ejercicio de su encargo serán imprescriptibles.

h).- Reforma al Código Penal para incrementar la penalidad aplicable por delitos de Traición a la Patria

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El fuerte presidencialismo del sistema político mexicano ha otorgado al presidente de la República una inmunidad absoluta, no en el campo jurídico, sino político, como una forma de legitimar las acciones de un grupo en el poder, para no perder la próxima elección, eso es un vicio de preservación en el poder, motivo para crear leyes que si bien no impiden el juicio político al Presidente de la República en la norma general, la ley secundaria simplemente excluye de este supuesto al Ejecutivo Federal, al parecer fruto de un interés político partidista de los integrantes del poder legislativo.

SEGUNDA.- Las condiciones actuales de la Nación, no son derivado de una crisis por planeación económica solamente, la desconfianza al sistema jurídico mexicano en casos concretos como "El Juicio Político Presidencial", desprestigian la aplicación de la ley, hay que recordar que la ciudadanía entiende por ley, la aplicación de la justicia, y si bien el no enjuiciamiento de un Presidente de la República, se da por las propias limitantes previstas en nuestra carta magna, debemos proponer reformas legales para aparejar la legalidad a la justicia, valorando a través de una comisión plural del Congreso de la Unión, la estricta legalidad en el proceso y las

implicaciones sociales, políticas y económicas que al país le pudiera traer el enjuiciamiento de las acciones presidenciales. Esto significa dotar de capacidad jurisdiccional al poder legislativo, no contrastante o anticonstitucional, pero si exceptuar por el caso especial, que esto sea un juicio propio del poder judicial, porque la estricta aplicación del derecho por parte del poder judicial, no vigila el daño o beneficio político que puede implicar a la Nación el resultado de este proceso y el poder legislativo exclusivamente como órgano jurisdiccional difícilmente podría llevar un proceso legal sin resultados políticos que beneficien a la fracción parlamentaria, que tenga más representación en ese órgano legislativo.

TERCERA.- Propongo un equilibrio entre lo jurídico y lo político, lo social y lo económico, por ello la inminente necesidad de reformar nuestra Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El Congreso de la Unión tiene que tener una integración plural en su representación, y en la investigación, sin embargo, tan solo la Cámara de Senadores por ser la representante del pacto federal entre entidades Republicanas, será el tribunal que decida en base al trabajo de la Comisión Investigadora.

CUARTA.- La Comisión debe ser conformada en una forma plural partidista; y tener por integrante al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, representantes de la Cámara de Diputados, a un representante del actual Poder Ejecutivo, pudiendo ser el Secretario de Gobernación, el Procurador General de la República, un Secretario de la Contraloría u órgano fiscalizador del Ejecutivo, a integrantes del Senado de la República. Quienes en conjunto deberán evaluar y dictaminar sobre la procedencia o improcedencia del juicio político al Ejecutivo Federal, presentando sus conclusiones al pleno del Senado de la República con todos los requisitos legales que tiene una sentencia penal.

QUINTA.- La importancia de esta comisión radica en llevar a acabo un procedimiento apegado a estricto derecho, donde no se violen las garantías constitucionales del acusado; debe seguirse un procedimiento por la vía sumaria, empero sin consideraciones puramente políticas, esto es, que si se remitiere al pleno y se rechazare el enjuiciamiento, en cualquier tiempo esta Comisión podrá presentar otro dictamen, el cual se tenga obligación de contestar dentro de los 30 días siguientes a su presentación, basados en pruebas supervinientes sobre el acusado, interrumpiéndose así la prescripción que pudiera operar en este proceso. Al rechazo por parte del Senado de la

República a la iniciación del enjuiciamiento no debe aplicarse el principio jurídico de que "Nadie puede ser Juzgado dos veces por el mismo delito", toda vez que el propio Senado rechazó la procedibilidad del juicio.

SEXTA.- Dentro de los medios de defensa del acusado, tendrá derecho a solicitar a la Comisión se convoque a una consulta popular donde se evalúen los frutos o daños realizados por su gestión y por la conducta que se le enjuicia (menos por delitos en contra de la vida o integridad física), acatándose el resultado de esa consulta si es que se decide enjuiciar en el Pleno de la Cámara de Senadores al Ejecutivo Federal o no.

Una vez turnado al Pleno del Senado, si fuera absuelto de los cargos que se le imputen al Presidente de la República, la Comisión podrá reiniciar el proceso por otros cargos sobre la misma persona o por pruebas superviniente, empero si el fallo fue resultado de la consulta ciudadana, éste será definitivo.

SÉPTIMA.- Para lograr lo anterior, se debe señalar expresamente el procedimiento que use la comisión para llegar a la resolución en la Constitución Política, o bien señalar su supletoriedad en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



## BIBLIOGRAFIA

1.-Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 2a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1983. 1165 pp.

2.- Becerra Bautista, José, El Fuero Constitucional Mexicano, Ed. Jus, Colección Estudios Jurídicos, p. 33

3.- Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 10a. ed., México, Ed. Porrúa, 1994, 1068 pp.

4.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión XLVII Legislatura, México esta es tu Constitución, México, Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión XVII Legislatura, 1970, 378 pp.

5.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LI Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LII Legislatura, 1985 pp. 108-3 - 114-18

6.- Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 7ª ed. Editorial Siglo XXI Editores, México 1987, 240 pp.

7.- Carranca y Trujillo, Raúl, Derecho penal Mexicano, (Parte General), 16a. Ed. México, Ed. Porrúa, 1993, p-p 215.

8.- Carranca y Trujillo, Raúl y Carranca y Rivas Raúl, Código Penal Anotado, 17a. Ed. México, Ed. Porrúa, 1993, 1025 pp.

9.- Carrasco Iriarte, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, México, Ed. Harla, Colección Leyes Complementadas, 1993, 412 pp.

10.- Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, T-II, México 1960, p-p 756-765.

11.- Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Elementos de Derecho Administrativo, México, Ed. Noriega Limusa, 1991, 235 pp.

12.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1988, p-p- 128-164.

13.- González Flores, Enrique, Manual de Derecho Constitucional, México, Ed. Porrúa, 1978, p-p 167-175.

14.- Jiménez Huerta, Mario, Derecho Penal Mexicano. T-V, México, Ed. Porrúa, 1983, p-p- 295-309

15.- Pérez Nieto, Leonel, Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, (Hacia un Nuevo Derecho Constitucional), Editorial Porrúa, México, 1987.

16.- Ramírez Fonseca, Francisco, Manual de Derecho Constitucional, México, Ed. PAC, S.A. de C.V., p-p 433-449.

17.- Ríos Elizondo, Roberto, El Acto de Gobierno (El Poder y el Derecho Administrativo), Editorial Porrúa, México, 1975, 445 pp.

18.- Ruíz Massiu, José Francisco y Diego Valdez, Nuevo Derecho Constitucional, 1ª ed., Editorial Porrúa, México 1983, 626 pp.

19.- Sayeg Helú, Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México, U.N.A.M. E.N.E.P. Acatlán, México, 1983, 200. pp.

20.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 22a. Ed. México, 1987, 649 pp.

21.- U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomos I y II, 7ª ed. México 1994.

22.- Zarco, Francisco, Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, México, Ed. El Colegio de México, 1957, 1009 pp.