47

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA NATURALEZA JURIDICA DE LA RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y SU REGULACION EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SUSANA ARACELI ANGELES NAVARRO

ASESOR: DR. ARMANDO G. SOTO FLORES

290968

MEXICO, D. F. 2001

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera **ANGELES NAVARRO SUSANA ARACELI,** inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"LA NATURALEZA JURIDICA DE LA RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y SU REGULACION EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"** bajo la dirección del suscrito y del Dr. Armando G. Soto Flores, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Soto Flores, en oficio de fecha 24 de octubre de 2000 y el Lic. Enrique Quiroz Acosta, mediante dictamen del 10 de enero de 2001, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., enero 12 de 2001.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

lrm

México, Distrito Federal, a 10 de enero de 2001.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y
AMPARO.
FACULTAD DE DERECHO.
U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Me refiero a la revisión que amablemente tuvo a bien encomendarme de la monografía elaborada por la alumna Susana Araceli Angeles Navarro: sobre "La Naturaleza Jurídica de la Responsabilidad del Titular del Poder Ejecutivo Federal y su Regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

El trabajo presentado, que propone la necesidad de reformas constitucionales que permitan sancionar, mediante juicio político, conductas del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, se efectuó realizando una investigación acuciosa del trato normativo que se ha dado en las distintas constituciones que han aplicado en nuestro país desde su independencia, aportando un estudio sobre legislación en materia de responsabilidades en el siglo XIX; seleccionando tratamientos constitucionales de otros países, que tuvieran alguna influencia en el nuestro, y de otros que dan soluciones distintas, y terminando con la exposición del sistema de responsabilidades de los servidores públicos y la figura del presidencialismo; con lo cual considero se integra un trabajo profundo del tema en estudio, por lo que considero que la tesis cumple con los requisitos reglamentarios del caso, por tratarse de una investigación sistematizada, abundante y propositiva.

Lic. Enrique Quiroz Acosta.

CIUDAD UNIVERSITARIA, OCTUBRE 24 DEL 2000

DOCTOR FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO.
FACULTAD DE DERECHO.
PRESENTE.

Por medio del presente escrito, me permito informarle que la pasante **SUSANA ARACELI ANGELES NAVARRO,** con número de cuenta 9024916-7, generación 93-97 de esta Honorable Facultad, ha concluido bajo mi Dirección la Tesis denominada **"LA NATURALEZA JURIDICA DE LA RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y SU REGULACION EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".**

El trabajo de investigación ha sido producto de un enorme esfuerzo, sustentado en un análisis extenso y profundo sobre la responsabilidad del Presidente de la República a que ha sido sujeto en las diversas Constituciones que han regido en nuestro País, así como su regulación actual y la aportación de una reforma apegada en todo momento al Marco Constitucional Vigente en torno a la responsabilidad de dicho servidor público.

Así, el trabajo de investigación que se presenta es una excelente aportación para la discusión de los nuevos alcances de la responsabilidad a que debe sujetarse el Titular del Poder Ejecutivo.

Todo lo anterior, lo manifiesto para los efectos precedentes, entre estos, el de integrar el sínodo correspondiente.

Sin otro particular, saludo a usted respetuosa y cordialmente agradeciendo anticipadamente, la atención que se sirva a prestar para la presente tesis.

ATENTAMENTE

DR. ARMANDO GUADALUPE SOTO FLORES.

DEDICATORIAS

A Dios:

Porque gracias a su maravillosa existencia tengo la oportunidad de presentar este trabajo.

A mis padres:

Por su apoyo incondicional, persistencia, comprensión y confianza; porque sin ustedes y su amor no sería lo que a mis 26 años he logrado.

A Cindy, Eduardo y Octavio, por ser mis amigos compañeros y hermanos, y no olviden querer es poder y yo sé que ustedes pueden.

A la memoria de mi abuelita:

Por la fortaleza y coraje que me heredaste, Gran Mujer.

A Francisco Javier:

Gracias Ubin, por tu amor y confianza

Muy en especial a las personas que han contribuido en mi formación, como estudiante y en mi inicial vida profesional. Gracias, por su paciencia y sabiduría:

Don Arsenio Farell Cubillas;
Dr. Armando Polo Flores:
Lic. Hugo Alberto Arriaga Becerra:

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y SU REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Hipótesis: "La responsabilidad del Titular del Poder Ejecutivo regulada en el Título Cuarto Constitucional, no es un medio verdaderamente efectivo con el que cuenten los mexicanos para salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad, eficacia y eficiencia en la Administración Pública Federal y no existe un órgano encargado de fincar y hacerla efectiva mediante sanción, como le es aplicable a los servidores públicos de nuestro país".

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

CONCEPTOS DOCTRINALES Y ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

1.1. Concepto de Responsabilidad

1.1.1. Etimológico 1
1.1.2. Doctrinal 3
1.1.3. Jurídico 4

1.2. Constitución de Cádiz (1812) 6
1.3. Constitución de Apatzingán (1814) 12
1.4. Constitución de 1824 17
1.5. Constitución de 1836 27
1.6. Constitución de 1843 32
1.7. Constitución de 1847 33
1.8. Constitución de 1857 35
1.9. Constitución de 1917 (texto original) 40

CAPITULO II

LA RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO.

2.1. Constitución Española 49
2.2. Constitución de la República de Bolivia 51
2.3. Constitución de la República Francesa 53
2.4. Constitución de los Estados Unidos de América 54

CAPITULO III

LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.

3.1. Clases de Responsabilidad 57

3.1.1 Responsabilidad Política 59
3.1.2. Responsabilidad Penal 73
3.1.3. Responsabilidad Civil 81
3.1.4. Responsabilidad Administrativa 83

3.2. Regulación ordinaria sobre responsabilidades de los servidores públicos

3.2.1. Siglo XIX 86

A. Ley Sobre Responsabilidad de los Altos Funcionarios. 87
B. Ley de Responsabilidades de 1896. 90

3.3. La vigente regulación de los servidores públicos 95

3.3.1. El vigente texto constitucional 95
3.3.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 101
3.3.3. Código Penal 103

CAPITULO IV.

EL PRESIDENCIALISMO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO, Y REFLEXIONES Y PROPUESTAS EN TORNO A LA RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO.

4.1. Sistema Presidencial 111
4.1.1. Características 112
4.1.2. El pensamiento presidencial mexicano 117

4.2. El presidencialismo puro 120
4.2.1. Fuero Constitucional 121

4.3. Propuesta de modificación al artículo 108 de la Carta Magna a efecto de responsabilizar al Titular del Poder Ejecutivo Federal 122

4.3.1. Cómo hacer efectiva la sanción que se hace acreedor el Presidente en caso de que infrinja las obligaciones constitucionales que se le han conferido 128

CONCLUSIONES 129

BIBLIOGRAFÍA 135

I N T R O D U C C I Ó N.

En el México de nuestros días existe la necesidad de fortalecer el equilibrio en los tres Organos Estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial a fin de que el ejercicio del Poder Público sea manejado en favor de los intereses de la Nación.

En efecto, a través del equilibrio de Poderes se busca armonizar el ejercicio de Poder Público, en donde los órganos designados para tal efecto se encuentren en un plano de igualdad y en donde, el Ejecutivo no actúe a su prudente arbitrio, en menoscabo de los Poderes Legislativos y Judicial teniendo con ello la certeza que por su actuar no será sujeto de responsabilidad.

Así las cosas, en la presente tesis se busca que el Presidente de la República ejerza su funciones de administración y ejecución de los actos en forma controlada; con respeto a la división de poderes, y con la participación y beneficio de la sociedad.

En tal virtud, y dada la necesidad social de frenar no propiamente las facultades constitucionales que se le otorgan al Presidente, sino aquellas conductas que con motivo de su cargo desempeña inobservando los principios Constitucionales de legalidad, honradez, imparcialidad y lealtad que como servidor público de nuestra Nación debe observar.

Así las cosas, en esta investigación y en función de sus resultados se busca implementar una reforma Constitucional a fin de que el Titular del Poder Ejecutivo, que es representante y garante de los intereses de la Nación, tenga la obligación de actuar con apego a las facultades que se le han conferido y conforme a los intereses de la sociedad, quedando como sujeto de responsabilidades dadas las obligaciones que con motivo de su encargo le fueron conferidas.

El análisis del tema es jurídico y objetivo; jurídico por cuanto que en todo momento se observa el marco Constitucional y objetivo, por que de manera imparcial e implícita se busca el equilibrio de poderes con estricto apego a derecho.

El trabajo en comento se desarrolla en cuatro capítulos.

El primer capítulo expone todo lo relativo a los diversos conceptos de la Responsabilidad, así como la regulación plasmada que en materia de responsabilidad de los servidores públicos se establecía en las diversas Constituciones que anteceden nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el segundo capítulo, se realiza un estudio comparativo de las diversas constituciones políticas de otros países respecto de la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos; entre ellas, la de su Titular del Organo Ejecutivo.

El tercer capítulo intitulado "La regulación de la Responsabilidad del Ejecutivo en la función pública", parte del estudio del sistema de responsabilidades implementado en nuestro país, en diversas materias como son: la política, penal, civil y administrativa. Asimismo, se expone y analiza la regulación ordinaria sobre responsabilidades de los servidores públicos durante el Siglo XIX; la vigente regulación de los servidores públicos, el vigente texto constitucional; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal.

Finalmente, en el cuarto capítulo denominado se realiza un estudio sobre el Presidencialismo en el Derecho Positivo Mexicano, reflexiones y propuestas en torno a la responsabilidad del Titular del Poder Ejecutivo.

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO Y SU REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CAPITULO I

1.- CONCEPTOS DOCTRINALES Y ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

1.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

1.1.1. ETIMOLÓGICO.

La voz responsabilidad implica "Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal" [1].

Esta palabra encuentra su significación en "responsable", que a su vez proviene de "respunsum" del verbo latino "respondere" que significa inter alia: prometer, merecer, pagar. Así, "responsalis" significa: el que responde (fiador).

En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. *Respondere* se encuentra estrechamente relacionado con *espondere*, la expresión solemne en la forma de la *estipulatio*, por la cual alguien

[1] REAL Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Tomo V, Ed. Espasa-Calpe, S.A., 19° edición, Madrid, 1970, p. 1148.

asumía una obligación, así como la *sponsio,* palabra que designa la forma más antigua de obligación.[2]

En la actualidad la figura de la responsabilidad es más amplia y aunque aún se encuentra relacionada con el significado originario de *respondere* y *espondere* puede tener un sentido y alcance diverso, no sólo en el aspecto jurídico, sino también en el moral y en el religioso. De ahí, que haya sido considerada en el primero de los tres ámbitos como un concepto jurídico fundamental.

Dada la amplia aportación de significados que se le pueden atribuir a esta palabra, el profesor H.L.A., Hart explica que se pueden distinguir cuatro sentidos de responsabilidad, resumiéndolos de la siguiente manera:

> "a) La responsabilidad que como deber corresponden a un cargo, sugiere una idea de un deber abstracto y presuponen cierta discresionalidad;
> b) Como causa de un acontecimiento;
> c) Como merecimiento de una reacción, respuesta, como pagar por..., responder de..., este sentido de responsabilidad es el que mas se acerca al significado originario de respondere;
> d) Como capacidad mental: fue encontrado responsable de sus actos."[3]

En ese orden de ideas, puede considerarse que no importa en la materia o ámbito en que se pretenda definir a la responsabilidad, pues ésta constituye la obligación de todo sujeto de aceptar las consecuencias de un acto realizado libremente.

---

[2] INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano.* Tomo IV, Edit. Porrúa, S.A. de C.V., 7ª edición, México, 1994, pp. 2824-2825.

[3] Ibidem. Pág. 2824.

1.1.2. D O C T R I N A L.

La figura de la responsabilidad ha sido considerada por el profesor Rafael I. Martínez Morales como: "La obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia.".[4]

Sin embargo, aunque dicho concepto define de manera general en que consiste la responsabilidad, sólo se refiere al cumplimiento de obligaciones por actos propios, pasando por alto que también se puede ser responsable por la omisión a la observancia de una obligación, no sólo de la conducta propia, sino también de terceras personas cuando las disposiciones jurídicas así lo prescriben.

Al respecto, el profesor Hugo Alberto Arriaga Becerra opina que "la responsabilidad es sanción jurídica (entendido el concepto de 'sanción' como calificación de un hecho que puede ser acción u omisión) por virtud de la cual una persona se vincula a un tercero (singular o plural), siendo obligado a hacer a favor de éste algo." [5]

Por su parte, el dogmático jurídico Hans Kelsen ha señalado que "un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado."[6]

En ese sentido, la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber u obligación es la conducta que, de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. De tal forma que la responsabilidad viene a constituir una obligación de segundo grado que aparece cuando la primera no se cumple y se debe pagar por ello.

Este concepto, como se puede apreciar es más completo y explica que la responsabilidad surge como consecuencia de dos elementos: el primero que la presupone consiste en un deber u obligación que todo sujeto debe cumplir y un

---

[4] MARTINEZ Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo. Segundo Curso.* Ed. Harla, México, 1991, p. 389.

[5] ARRIAGA Becerra, Hugo Alberto. *75 Aniversario de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos"*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1992, p. 52.

[6] KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho.* Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 9ª edición, México, 1997, p. 133.

segundo elemento lo constituye el incumplimiento en una acción u omisión, esto es, un hacer o no hacer, según lo dispongan las leyes, restituyendo el daño causado por ese incumplimiento.

Así, se puede concluir que atendiendo a sus raíces la *responsabilidad se presenta cuando un sujeto esta obligado a una conducta, cuyo incumplimiento acarrea una sanción.*

1.1.3. J U R I D I C O.

En este ámbito y dado el valor semántico que tiene este vocablo de revelar una cualidad o condición de la persona libre y consciente del valor moral de sus actos y por tanto, obligado a responder de los mismos, no sólo ante él, sino ante la sociedad. Ha surgido, la preocupación de los legisladores por reglamentar dicha figura a fin de garantizar un verdadero Estado de Derecho y toda vez que el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social y la corrupción, en nuestra Carta Magna se ha creado un capítulo especifico de "Responsabilidades de los Servidores Públicos", en el que se prevé que dichos funcionarios deben observar diversos principios (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) que no estaría demás deberían ser observados por todas las personas integrantes de la Nación Mexicana.

Al respecto, el profesor Arriaga, señala la " responsabilidad de los servidores públicos importa calificación de sus actos por la Constitución o la Ley (según aquélla misma indique), lo que en su caso los vincula a un tercero plural indeterminado (la nación), siendo a hacer a favor de éste algo".[7]

Así, la Lex Legum califica la conducta de los servidores públicos, imponiéndoles una sanción que se traduce en una obligación para con la sociedad, estableciendo los procedimientos especiales para exigirla, tal y como se desprende de su Titulo IV, en el que establece que se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del

[7] ARRIAGA Becerra, Hugo Alberto. *Ob. Cit.* Pág. 52.

Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, *quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

Asimismo, establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, estableciendo que dicha responsabilidad puede hacerse patente en diversas materias como la política, civil, penal y administrativa.

En efecto, los servidores públicos pueden ser sancionados en diversas materias, como la política en la que se les castiga a través de juicio político cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; penalmente por la comisión de delitos; civil cuando a una persona se causa un daño o perjuicio valuable monetariamente y administrativa cuando los servidores públicos por sus actos u omisiones afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones dentro del servicio público.

1.2. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, (1812).

La Constitución Política de 18 de marzo de 1812[8], conocida como Constitución de Cádiz, fue decretada cuando las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española estimaron providencias y precauciones que aseguraran un modo estable y el entero cumplimiento del grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de la Nación en aras del buen gobierno y la recta administración del Estado.

Se encuentra integrada por cinco Títulos, referidos: a la Nación Española y los españoles; al territorio, su religión y gobierno; a los ciudadanos españoles; a la inviolabilidad del rey y de su autoridad; así como a los tribunales, respectivamente.

Lo trascendente de esta Constitución es lo referido al Juicio de Responsabilidad, que se entabla a los funcionarios públicos cuando del desempeño de empleo, cargo o comisión se derivan irregularidades.

El antecedente inmediato del Juicio de Responsabilidad descansa en el Juicio Residencia previsto en las Leyes de Indias, siendo el máximo instrumento de amparo, protección y de defensa de los derechos de los habitantes con el que se frenaba el abuso de los funcionarios.

Podían ser residenciados *todos los funcionarios que ejercían tareas de gobierno administrativa, judicial y municipal;* contemplando la responsabilidad no sólo para los funcionarios públicos, sino también respecto altos funcionarios; tan es así, que en la Ley XX de la Recopilación de las Leyes de Indias se disponía que si un particular presentaba querella al gobernador o capítulos contra los virreyes, presidentes, no era necesario citar a la audiencia al querellante ante los jueces de residencia, mas si se quería saber la verdad enviaban una persona que se informara al respecto. El querellante o denunciador podía dar fianza como garantía de que pagaría las costas y la pena que le fuere impuesta si resultare no verdadera la denuncia.

Así, la Residencia como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos fue recogida en el año de 1812, por la Constitución de Cádiz

[8] Las Constituciones de México, *Constitución de Cádiz, 1812.* Ed. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, p. 561.

perteneciente a la Monarquía Española, sin dejar de poner en manifiesto que la Constitucionalización del Juicio de Residencia se debe a las Cortes de Cádiz de 1810 a 1813.

Al respecto, cabe destacar que la Constitución de Cádiz fue la primer legislación por la que España se convirtió en un país Constitucionalista con doctrina liberal; basaba en la voluntad suprema de un Dios todo poderoso, dado que en su artículo 12, señala: "La religión de la Nación Española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohibe el ejercicio de cualquier otra".[9]

Además, aunque a la Residencia le dieron el nombre de Juicio de Responsabilidad, la Institución no cambió, puesto que toda residencia se resolvía en un juicio de responsabilidad, consagrándose en el Título V, de los "Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Criminal", Capítulo I "De los Tribunales", artículo 261, que es responsabilidad del Supremo Tribunal:

> "**ARTÍCULO 261.**- Toca a este Supremo Tribunal:
> ...
> Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes."[10]

Sin embargo, la Constitución de Cádiz no fue la única que reguló lo relativo al Juicio de Responsabilidad, sino también la legislación reglamentaria y complementaria de dicha Constitución, a través del Decreto de 24 de septiembre de 1810 y los subsecuentes reglamentos del 16 de enero de 1811, de 26 de enero de 1812 y el 8 de abril de 1813, al disponer que son sujetos a Juicio de Residencia:

- Los diputados sólo en las causas criminales, que contra ellos se intentaren y sólo podrán ser juzgados por el Tribunal de Cortes. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas (Artículo 128 y Reglamentos para el Gobierno Interior de las Cortes de 4 de septiembre de 1813, Capítulo V, Artículos LII y LXII);

[9] Ibidem. *Constitución de Cádiz, 1812.* Pág. 562.
[10] Ibidem. *Constitución de Cádiz, 1812.* Pág. 582.

- Los Secretarios de Estado y de Despacho (Artículo 226 y IV y VIII del Decreto de 16 de enero de 1811; Capítulo IV del 26 de enero de 1812; Capítulo V del 8 de abril de 1813);

- Todos los empleados públicos (Artículo 261, facultad Sexta y 1° del Capítulo II del Decreto de 24 de marzo de 1813, relativo a las reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos);

- Magistrados y Jueces (Artículo 279);

- Los Miembros del Poder Ejecutivo en ausencia del Rey, de conformidad con el Decreto de 24 de septiembre de 1810 y los subsiguientes reglamentos de 16 de enero de 1811, 26 de enero de 1812, y 8 de abril de 1813;

- Cualquier autoridad o persona pública, de cualquier clase que sea dará cumplimiento, a la orden que carezca de este requisito (la firma del Secretario) y si alguno no lo hiciera se castigaba como infractor de la Constitución con arreglo a las leyes (Artículo V del Capítulo III del Nuevo Reglamento de la Regencia de 8 de abril de 1813);

Además, es de señalarse que la propia Constitución establece excepciones expresas para que se les finque Juicio de Responsabilidad a determinadas personas, atendiendo al cargo que desempeñan; tal es el caso previsto en el Título IV, Capítulo I, denominado "De la inviolabilidad del Rey y de su autoridad", artículo 168, que establece: *la persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad,* máxime el diverso 169 le otorgaba el tratamiento de Majestad Católica.

Así, tenemos que la representatividad y persona del Rey no se encontraba sujeta a responsabilidad alguna; sin embargo esta potestad no era absoluta, toda vez que la propia Ley restringía sus actos, al prever en el artículo 172, lo siguiente:

> "ARTÍCULO 172.- Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:
>
> Primera: No puede el Rey impedir, bajo ningún pretexto, la celebración de las Cortes en las épocas y los casos señalados en la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sucesiones y deliberaciones. Los que le aconsejasen ó

auxiliasen en cualquiera tentativa para estos actos son declarados traidores y serán perseguidos como tales.
Segunda: No puede el Rey ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes; y si lo hiciere, se entiende que ha abdicado la Corona.
Tercera: No puede el Rey enajenar, ceder, renunciar, o en cualquiera manera traspasar á otro la autoridad real, ni alguna de sus prerrogativas.
Si por cualquiera causa quisiera abdicar el trono en el inmediato sucesor, no lo podrá hacer sin el consentimiento de las Cortes.
Cuarta: No puede el Rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea del territorio español.
Quinta: No puede el Rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.
Sexta: No puede tampoco obligarse por ningún Tratado a dar subsídios á ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.
Séptima: No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes.
Octava: No puede el Rey por sí directa e indirectamente requerir contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquiera nombre, o para cualquier objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Cortes.
Novena: No puede el Rey conceder privilegio exclusivo á persona ni corporación alguna.
Décima: No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio á bien vista de hombres buenos.
Undécima: No puede el Rey privar á ningún individuo de su libertad ni imponerle por sí pena alguna. El Secretario de Despacho que firme la órden y el juez que la ejecuten serán responsables la Nación y castigados como reos de atentado contra la libertad individual.
Sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá expedir el Rey expedir órdenes al efecto; pero en la condición de que dentro de 48 horas deberá hacerla entregar á disposición del Tribunal o juez competente.
Duodécima: El Rey antes de contraer matrimonio dará parte a las Cortes para obtener su consentimiento y sino lo hiciere entiéndese que abdicaba la Corona".[11]

De lo anterior, claramente se desprende que si bien el Rey gozaba con libertad para efectuar sus actividades y funciones respecto de las cuales la Constitución prohibía se le fincara responsabilidad alguna, lo cierto es que dichas facultades se encontraban restringidas y aún cuando no se preveía en un precepto

[11] Ibidem. *Constitución de Cádiz, 1812.* Pág. 576.

expresamente la sanción en caso de infringir alguna de sus obligaciones o restricciones implícitamente se sancionaba con la abdicación de la Corona.

Así, podemos desprender que el Rey equiparado con el Titular del Poder Ejecutivo Federal de nuestro país y por supuesto su regulación en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también gozaba de protección Constitucional, hoy conocida como "Fuero" respecto de sus obligaciones, lo que desde luego impedía que los habitantes de la Monarquía Española pudieran impugnar.

El Rey no era la única autoridad exenta de Juicio de Responsabilidad, ya que la Constitución de Cádiz, preveía en el Título V "De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Criminal", Capítulo I. "De los tribunales", dos casos específicos en los cuales las autoridades que gozaban de fuero particular

Gozan de fuero:

- Los eclesiásticos: gozaban del fuero de su Estado en los términos que prescribían las leyes (artículo 249);

- Los militares: gozaban de fuero particular en los términos que preveía la ordenanza o en adelante previniere (artículo 250);

Además, es de señalarse que las personas susceptibles a Juicio de Residencia tenían una responsabilidad universal e ilimitada y no como la que en la actualidad se le puede fincar a un servidor público (administrativa, civil, política y penal); ello debido a la regulación rígida que le dio no sólo esta Constitución, sino también las Leyes Castellanas e Indianas.

Dicha rigidez se patentizaba, cuando se creaba una disposición contraria al sistema legal establecido, la cual era declarada nula de pleno derecho; además de que dicho desacato era calificado como una infracción directa a la Constitución y por supuesto que el funcionario que lo hacía era responsable directo por esa actuación u omisión, dado que los funcionarios antes de tomar posesión de su cargo brindaban juramento al Rey de guardar y hacer guardar la Constitución.

Sin embargo, el Rey que representaba la máxima figura de la Monarquía Española no era dispensado de esa obligación al establecerse en el artículo 173, lo siguiente:

> "ARTICULO 173.- El Rey en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando éntre a gobernar el reino, prestara juramento ante las cortes bajo la formula siguiente:
>
> N. (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía Española, Rey de las Españas, juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica y romana, sin permitir otra en el reino: que guardaré y haré guardar la Constitución Política y Leyes de la Monarquía Española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella: que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reino que no exigire cantidad alguna de frutos, dinero, ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes: que no tomaré jamás a nadie su propiedad y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación, y la personal de cada individuo; y si en lo que he jurado, ó parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; ántes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor. Asi, Dios me ayude y sea en mi defensa y si no me lo demande".[12]

En ese sentido, es notorio que aunque esta Constitución le otorgaba cierta protección a su persona e investidura, ésta se encontraba limitada por el Juramento que brindaba, dado que cualquier acto que éste cometiera en contra de la Constitución era declarado nulo. Ello es así, por que el Juramento tenía la fuerza de un precepto Constitucional.

En esa tesitura se puede observar que si bien la máxima representatividad de la Monarquía Española no era sujeta a responsabilidad alguna por disposición expresa de la Constitución, también lo es que éste no carecía de obligaciones que lo sujetarán a ella, ya que aunque no se le podía instruir Juicio de Responsabilidad mediante la residencia, la sanción por vulnerar sus deberes consistía ya que sea en la abdicación de la Corona o en la nulidad de sus actos, lo que representaba cierta seguridad para los habitantes de España, dado que cualquier obra del Rey en contra de la Constitución carecía de valor y las personas que en ese sentido lo aconsejaban eran responsabilizados plenamente al respecto.

[12] Ibidem, *Constitución de Cádiz, 1812*. Pág. 577.

1.3. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

Esta Constitución publicada bajo el nombre de *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*[13], fue sancionada en Apatzingán el día 22 de octubre de 1814 y promulgada el 24 siguiente, como consecuencia de las deliberaciones del Supremo Congreso Mexicano y constituye, el primer documento nacional que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y la residencia como medio para hacerla efectiva.

La Constitución de Apatzingán estuvo plenamente inspirada en la Constitución de Cádiz; sin embargo, adquirió sus propios matices y técnica jurídica que de acuerdo a los intereses de las nacientes repúblicas liberales americanas de la época se debían adoptar.

Así, el constituyente basándose en el principio de división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial dispuso que éstos no podían ser ejercidos por una sola persona ni por una sola corporación (artículo 12), estableciendo dichos poderes en un Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo), Supremo Congreso (Poder Legislativo) y Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial).

Lo interesante de la división de poderes consagrada en este Decreto Constitucional consiste en que el Organo del Congreso gozaba de cierta supremacía con respecto a los otros dos; además a diferencia del Poder Ejecutivo actual, el Supremo Gobierno se componía de tres individuos que eran iguales en autoridad y a los cuales se les daba tratamiento de alteza; a sus individuos de excelencia (sólo operaba durante su administración); y a sus secretarios de señoría (sólo durante el tiempo de su ministerio). Los tres individuos integrantes del Supremo Gobierno alternaban en cuatrimestres en la presidencia y contaban con tres secretarios: Hacienda, Guerra y Gobierno, cuyo encargo duraba cuatro años (Artículos 132 y 134).

Asimismo, el Decreto Constitucional de la América Mexicana de 1814 adoptó de la Constitución de Cádiz, el Juicio de Responsabilidad que vinó a representar el

[13] Las Constituciones de México, *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814*. Ed. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pág. 47.

mecanismo de control a la corrupción de los servidores públicos y de protección a las garantías individuales, cuyo fundamento se encuentra en el Capítulo XVIII.

Así, tenemos que son sujetos de este Juicio de Residencia:

- Los miembros del Supremo Gobierno quienes podrán ser acusados por los delitos de herejía y por los de apostasía, así como por los de estado como los de infidencia, concusión y dilapidación; así como por arrestar algún ciudadano por más de cuarenta y ocho horas (artículos 150, en relación con los diversos 59 y 166).

- Los Diputados del Supremo Congreso, aún cuando en aquellos tiempos había estado demasiado protegido su cargo debido a la libertad de opinión; no obstante ello, eran susceptibles a residencia por la parte que les tocaba a la administración de justicia, por los delitos de herejía y por los de apostasía, así como por los de estado como los de infidencia, concusión y dilapidación (artículo 59).

- Los Secretarios del Supremo Gobierno, eran residenciados por los mismos delitos que los diputados (artículo 145 y 149);

- Los Fiscales y Secretarios del Supremo Tribunal de Justicia (artículo 194);
- Todo empleado público (artículos 196 y 224);

- Los Titulares de los Ministerios eran responsables de los Decretos, Ordenanzas y demás que autorizarán contra la Constitución o contra las Leyes mandadas observar y que en el futuro se fueran a promulgar (artículo 145 y 149); y

- Miembros de Supremas Corporaciones.

De lo anterior, claramente se puede desprender que los tres individuos que representaban en su momento al Supremo Gobierno, también podían ser sujetos a Juicio de Residencia; sin embargo, *durante el tiempo de su administración sólo podían ser acusados por los delitos de herejía y por los de apostasía, por los de*

estado como los de infidencia, concusión y dilapidación; así como por detener por más de cuarenta y ocho horas a algún individuo, lo que representaba seguridad para los ciudadanos y certidumbre en la administración de ese gobierno; lo que desde luego estaba sujeto a la aprobación del Congreso.

En efecto, como ya se mencionó el Supremo Congreso gozaba en aquéllos tiempos con cierta protección y supremacía respecto de los otros dos órganos de Estado, puesto que la propia Constitución le otorgaba la prerrogativa de elegir a los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, los del de residencia, los secretarios de estas corporaciones y los fiscales de la segunda; recibiéndoles a todos el juramento correspondiente para la posesión de sus respectivos destinos (artículo 103).

Así, con dicha prerrogativa en sesión secreta por escrutinio en que hubiese examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos elegía a los tres individuos que conformaban el Supremo Gobierno para que en forma pública, anunciara el secretario al pueblo las personas que hubieren elegido, de los cuales el pueblo elegía uno por mayoría absoluta de sufragios, salvo que existiere empate, pues en ese caso, se decidía por suerte.

De tal forma, que una vez nombrados los individuos, aunque sólo se encontraran presentes dos de los elegidos, se otorgaba juramento en manos del presidente, quien lo recibía a nombre del Congreso, bajo la siguiente formula:

> "...¿Jurais defender á costa de nuestra sangre la religión católica, apostólica y romana?-R. Sí, Juro. ¿Jurais sostener constantemente la causa de nuestra independencia contra nuestros injustos agresores?-R. Sí, Juró. ¿Jurais observar y hacer cumplir el Decreto Constitucional en todas y cada una de sus partes?-R. Sí, Juró. ¿Jurais desempeñar con celo y fidelidad el empleo que os ha conferido la nación, trabajando incesantemente por el bien y prosperidad de la Nación misma? -R. Sí, Juro. Si así, lo hiciéres, Dios os lo premie, y si no, os lo mande. Y con este acto se tendrá el gobierno por instalado". [14]

Debido a este juramento, el Supremo Gobierno quedaba constreñido a apegarse a lo preceptuado por la Constitución, ya que aunque de manera expresa no lo

[14] Ibidem. *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.* Pág. 57.

disponga este Decreto, lo cierto es que es bien sabido desde la Constitución de Cádiz, hasta nuestros días que cualquier acto que va en contra de la misma carece de valor alguno, por ser nulo de Pleno de Derecho.

Corrobora la anterior, lo asentado en el Capítulo X, intitulado del Supremo Gobierno, articulo 144, que enseña:

> "ARTICULO 144.- Los títulos ó despachos de los empleados, los decretos, las circulares y las demás órdenes, que son propias del alto gobierno, irán firmados por los tres individuos y el secretario á quien corresponda. Las órdenes concernientes al gobierno económico, y que sean de menos entidad, las firmara el presidente y el secretario á quien toque á presencia de los tres individuos del cuerpo; ***y si alguno de los indicados no llevare las formalidades prescritas, no tendrán fuerzas ni serán obedecidos por los subalternos.***"[15]

En ese sentido, es notorio que en el Decreto para la libertad de la América Mexicana, la figura del Organo de Gobierno no gozaba de grandes prerrogativas y en cambio, asumía las obligaciones que cualquier funcionario con motivo de su cargo debía observar, lo que se corrobora en el Capítulo XIII, denominado: De la autoridad del Supremo Gobierno, que prevé las facultades, obligaciones y prohibiciones de dicho Organo.

Asimismo, cabe destacar que para la formación de la causa de las autoridades susceptibles a juicio de residencia se requería, en tratándose de los juicios de responsabilidad de los Secretarios del Supremo Gobierno, y en general de todo empleado público de la *Declaración* del Supremo Congreso; respecto de los cuales conocía el Supremo Tribunal de Justicia.

Ahora bien, en tratándose de los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia se creó *el Tribunal de Residencia* que conocía de las causas promovidas contra los miembros de las Supremas Corporaciones por los delitos indicados en el citado artículo 59.

El Tribunal de Residencia tenía como objeto primordial, como su nombre lo indica, conocer de las causas de residencia; esto es, las causas que dieran lugar a la responsabilidad de los servidores públicos, así como de los delitos cometidos por los Diputados al Congreso. Se encontraba compuesto por siete jueces elegidos por el

[15] Ibidem. *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.* Pág. 56

Supremo Congreso, que como ya se mencionó conocía privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

Una vez erigido el Tribunal se admitían las acusaciones en contra los respectivos funcionarios, únicamente en el término perentorio de un mes, y pasado ese tiempo no se admitía ninguna causa y en el supuesto de que durante este período no se hubiere presentado ninguna causa en contra del acusado, este quedaba absuelto, sin que se disolviera inmediatamente el Tribunal; a no ser que hubiere pendiente otra causa de su inspección.

Estos juicios debían concluirse dentro del término de tres meses, ya que de no concluirse en ese lapso, se daban por absueltos los acusados; con excepción de las causas en que admitían recursos de suplicación, en cuyo caso se prorrogaba un mes más, en términos de su propio reglamento.

Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia se remitían al Supremo Congreso para que las publicara y las hiciera ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien correspondiera, y el proceso original se pasaba al Congreso, en cuya secretaría quedaba archivado.

El Tribunal de Residencia como ya quedó señalado, se disolvía luego que hubiese dictado sentencia sobre las causas que hubieran dado origen a su instalación y sobre las que sobrevenían o mientras existían, pasado el término que fijaban las leyes, según la naturaleza del negocio.

El artículo 226 del Decreto Constitucional de la América Mexicana de 1814, hace referencia al reglamento de la materia el cual nunca fue promulgado, ya que el Decreto Constitucional nunca tuvo vigencia práctica; aunque después de su promulgación y de acuerdo con sus disposiciones, fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía. La lucha cada vez más aguda entre los insurgentes y realistas, impidieron que el Código Político pudiera aplicarse. A penas un año después, de sancionada la Constitución, su autor y guardián, don José María Morelos, precisamente por salvar al Congreso, fue capturado y más tarde ejecutado. En esta situación en diciembre de 1815, el Jefe insurgente Mier y Terán, declaró disueltos en la ciudad de Tehuacán el resto de los tres poderes.

1.4. CONSTITUCIÓN DE 1824.

Representa la primer Constitución Federal de nuestro país, fue elaborada por el Congreso Constituyente Mexicano y promulgada el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado Guadalupe Victoria Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de 1824 no sólo complementa el Acta Constitutiva o Pacto de la Unión del 31 de enero de 1824[16], sino que reafirma principios que ésta había establecido como el de la soberanía nacional y el de soberanía e independencia para el régimen interior de los Estados miembros de la Unión.

Al respecto, el C. Martínez Baez Antonio, señala: "La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el día 4 de octubre de 1824, y que fue precedida, como un abreviado anticipo, por el 'Acta Constitutiva' del 31 de enero de ese mismo año, tiene el trascendental valor de ser el documento en cuya virtud nace la comunidad política nacional, con los aspectos fundamentales de la forma de gobierno de una república democrática y de la Forma de Estado de una Federación; aspectos que son las bases mismas que han permanecido hasta ahora para sustentar la estructura política de la sociedad mexicana.

En forma auténtica, el Congreso General Constituyente expresó en el Preámbulo de ese documento funcional, que éste se expedía para fijar la independencia política, establecer y formar la libertad, y promover la prosperidad y gloria de la nación mexicana."[17]

Sin embargo, a efecto de determinar cuál fue el móvil por el que el Constituyente determinó la inserción de las responsabilidades de los funcionarios públicos en lo general y del Ejecutivo Federal en lo particular, es necesario analizar desde los debates de su creación, tal y como lo enseña el profesor Sevilla: "el examen de un orden constitucional debe iniciarse desde el poder constituyente, no sólo para saber donde radica esta definitiva instancia, sino para tener conocimiento cumplido

---

[16] Las Constituciones de México, *Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824*. Ed. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pág. 69.

[17] MARTINEZ Baez, Antonio. *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*. Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1967, pág. 537.

de la finalidad y limites de la operación Constitucional. Nadie ignora, continúa, que el acudir a los preámbulos de lo que es paradigma el discurso preliminar de la Constitución de 1812, o la exposición de motivos del Estatuto Real, es el camino seguro para hallar el sentido recto del articulado y llenar las lagunas que bien por imprevisión, consciente o no, y por la aparición de nuevos hechos se origina alrededor del acto legislativo." [18]

Por tal motivo, cabe recordar que en el año de 1822 debido al movimiento de independencia, la integración de este acto tuvo serios problemas, pues como es bien sabido existían dos congresos legítimamente convocados para actuar como constituyentes, con matices completamente diversos, pero que por su misma doctrina hacen pensar en la existencia de uno sólo. De ahí, que el maestro Barragán considere que dicho acto carece de continuidad formal, pero absolutamente imprescindible para el cabal conocimiento de la obra fundamental.

Los Constituyentes de esa época parten de la idea que tanto la Constitución de 1812, como su legislación reglamentaria era vigente, por lo que aún antes del orden que pensaban instaurar, actividad que desarrollaban a través de comisiones y tribunales especiales, actuaban como garantes de la constitucionalidad, razón por la cual, se considera que el sistema de responsabilidad regulado en esta Constitución, es de residencia.

En efecto, los constituyentes basaron su proyecto en el sistema de residencia regulado en la Constitución de Cádiz, lo que se ejemplifica claramente con diversas sesiones, en las cuales los miembros del Congreso invocaban la regulación de diversas disposiciones de aquella Constitución, sobre todo lo relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos, de las que destacan las siguientes:

a) La sesión de 24 de febrero de 1822 (entre la declaración de principios, al estilo del Decreto de 24 de septiembre de 1812), en la cual por unanimidad de votos se aprobó la proposición de división poderes, responsabilizando a sus integrantes por el tiempo de su administración y dice: "*...quedando unos y otros cuerpos responsables a la nación por el tiempo de su administración,* con arreglo a las leyes."[19]

---

[18] BARRAGAN Barragán, José. *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824.* Ed. UNAM, México, 1978, pág. 117.

[19] Citado por: BARRAGAN Barragán, José. Ob. Cit. Pág. 120.

Sin embargo, en la sesión de 13 de marzo de 1823, se decretó que *los funcionarios podían ser dispensados de responsabilidad en el caso que se ausentaren de su encargo,* pues es bien sabido que no se puede responsabilizar a alguien por actos cometidos en su ausencia, tal es el caso de Mangino que en su calidad de contador general, fue enviado por Iturbide ante los generales rebeldes de Casa Mata, en donde el Congreso señaló: "Que el Congreso declare que durante el tiempo en que Mangino se ocupare en la comisión que S. Soberanía ha tenido a bien conferirle queda libre, y lo mismo sus fiadores de toda responsabilidad en el manejo de la tesorería general de la nación que se halla a su cargo, y que esta declaración se comunique al gobierno para los efectos correspondientes".[20]

b) La sesión de 4 abril de 1823, en la que Paz señaló: "...para que con arreglo a los artículos 131 (facultad de las cortes) y 227 de la Constitución se pida a los *secretarios cesantes del despacho las cuentas de sus respectivos ramos;* y que se formen los presupuestos de gastos de las secretarías de estado."[21]

c) La sesión de 4 de abril de 1822, en cual se discutió sobre *la responsabilidad de los Diputados al Congreso,* recordándose por parte de Orteaga el Conflicto entre Iturbide y el Primer Constituyente en donde aquél pretendía residenciar a los Diputados, según él, en la conjuración desbaratada en la noche de 26 de agosto de 1822: en esta noche se detuvo a muchos diputados, en la cual también *fue sujeto a responsabilidad el Ministro que firmó la orden de detención, porque no había guardado las formalidades exigidas en las leyes gaditanas.*

Dicho tema fue de nueva cuenta discutido en la sesión de 16 de abril de 1823, cuando el Congreso aprobó se declararan urgentes varias proposiciones de Francisco Tarrazo sobre la prisión de los Diputados en la citada noche de 26 de agosto entre éstas, "que se pida al supremo poder ejecutivo la causa formada a varios señores diputados y a otros ciudadanos, así como *la formación de causa contra los*

[20] A. MATHEUS, Juan. *Historia Parlamentaria.* Tomo II, 1ª parte, II Legislatura, Ed. Imprenta de J. F. Jens, México 1878, pág. 138.

[21] Diario de Sesiones del Congreso Constituyente de México, *Sesión del día 4 de abril de 1823,* Tomo IV, Ed. H. Congreso de la Unión, México, 1823, pág. 52.

ministros y demás agentes del poder ejecutivo, que entendieron en las prisiones y en el proceso, por las infracciones constitucionales que hubieran cometido".[22]

d) Sin embargo, hasta ese momento no se había hecho pronunciamiento alguno respecto a la responsabilidad del Presidente y fue hasta las sesiones ventiladas por el Segundo Constituyente en el proyecto del Acta cuando se comenzó a discutir, específicamente, en el extracto del Aguila de 3 de enero de 1824, sesión del día 2, Bustamante citó el ejemplo de D. Agustín de Iturbide, y concluyó pidiendo que *el presidente de la confederación mexicana, terminado su tiempo sufriera un riguroso juicio de residencia.*[23]

Como se puede observar dichas discusiones se encuentran netamente inspiradas en la Constitución de Cádiz de 1812, pero a diferencia de ella se aparta del sistema de inviolabilidad del Rey (Presidente).

De tal forma que en el texto Constitucional de 1824 (integrado por 171 artículos), con adhesión del Acta Constitutiva, se establecieron diversas responsabilidades a los miembros de los Poderes de la Unión, aunque cabe señalar que a diferencia del Decreto Constitucional de 1814, no existe un capítulo especifico en el cual se regule, tanto orgánica como funcionalmente el Juicio de Residencia, lo que no significa de modo alguno que no se estableciera dicha figura, pues como se ha visto este ordenamiento se inspiró en la vigencia de la Constitución de Cádiz; por lo que varios artículos se refieren a la responsabilidad de los servidores públicos, principalmente en el Título III, Sección 4ª.

En efecto, aún cuando esta Constitución no prevé un apartado especial que regule las responsabilidades de los servidores públicos, su artículo 38 fundamenta las responsabilidades, aunque cabe señalar que el texto de dicho precepto no fue el original en el proyecto de esta Constitución.

Lo anterior es así, toda vez que la Comisión consideró que debía ocurrirse a la Cámara de Diputados para reclamar las responsabilidades de los individuos de los diversos Poderes de la Unión, entre los que destacan:

---

[22] Citado por: BARRAGAN Barragán, José. Ob. Cit. Pág.123.
[23] Ibidem. Pág. 123.

- El Titular del Ejecutivo por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno adoptada;

- Los de la Corte General de Justicia por los mismos delitos y además por procedimientos indubitablemente contrarios a los deberes de su empleo, o por otros delitos graves que puedan perturbar el orden social;

- Los gobernadores de los estados por manifiestas infracciones de la Constitución General y de las Leyes de la Unión;

- Los Secretarios de Despacho y demás empleados generales por el mal desempeño de sus funciones u otros crímenes de gravedad, sin que ello eximiera a otros jefes o tribunales de la obligación que tenían de velar la observancia de las leyes.

De tal forma, que una vez instruido el expediente ante la Cámara de Diputados, era remitido al Senado, quien declaraba constituido en gran *jurí* si había o no lugar a la formación de causa, pero esta declaración necesitaba el voto unánime de las dos terceras partes de los senadores presentes. En caso de haberse declarado la procedencia de la responsabilidad, sin intervención de la cámara de diputados y sin sanción del poder ejecutivo, el acusado quedaba suspendido de su empleo y se ponía a disposición del tribunal competente (artículos 39, 40, 50, 51 y 52 del proyecto).

Dicho proyecto se presentó a discusión el día 21 de mayo de 1824, sesión en la cual Vélez y Zavala se opusieron a que la facultad de acusar fuera sólo a favor de la Cámara de Diputados, pues en su opinión era facultad de todo ciudadano, a lo que respondió Becerra, miembro de la comisión "que la restricción se hacía para cubrir o poner a resguardo a los empleados públicos de las calumnias a que están expuestos por razón de sus empleos. Que a los ciudadanos no se les excluye de manifestar a la cámara de diputados lo que sepan en relación de los crímenes de que habla los artículos".[24]

Al respecto, se determinó que no había lugar a votación, por lo que hace a la primera parte, razón por la cual se procedió a turnarlo a la Comisión, quien los retiró, por lo que de nueva cuenta con fecha 21 de junio de 1824 fue discutido el proyecto,

[24] Ibidem. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814. Pág. 132.

mismo que quedó aprobado con la adición de algunos delitos, y la disposición de que los funcionarios públicos podían ser acusados por cualquier otra causa, concluido el tiempo de su encargo.

Posteriormente, se pasó el proyecto a la comisión respectiva, redactando el artículo 38 en la forma en que se conoce en la Constitución de 1824, retomando de la de Cádiz la acción universal a favor de los ciudadanos efecto de hacer efectiva la responsabilidad de aquellos que infringían la Constitución o bien, el acta Constitutiva, cuyo conocimiento se encomendaba a la Suprema Corte.

En la redacción del artículo 38, quedó de la siguiente manera:

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

I. Del presidente de la Federación, por delitos contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores o diputados o a que éstos se presenten a servir sus destinos en la época señalada 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 Suprema Corte de Justicia y de los Secretarios de Despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y a las 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."[25]

De lo anterior, claramente se puede colegir que son susceptibles a que se les finque responsabilidad:

[25] Las Constituciones de México del H. Congreso de la Unión. *Decreto de 4 de octubre de 1824.* Ed. H. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pág. 80.

•*El Presidente de la Federación;*
•Los individuos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
•Los Secretarios de Despacho;
•Los Gobernadores de los Estados,

Sin embargo, aunque dicho precepto no contemple a los Diputados y Senadores, también eran sujetos a juicio por las causas criminales que cometieren, con la salvedad de que la acusación debía realizarse ante la Cámara de Senadores si se trataba de Diputados y ante la de Diputados si se trataba de Senadores, siguiendo el mismo procedimiento que se verificaba para cualquier otro funcionario (artículos. 42, 43 y 44).

Asimismo, el vicepresidente podía ser acusado ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido en el tiempo de su empleo; así como todo empleado público, quien antes de tomar su cargo prestaba juramento a la Constitución y al Acta Constitutiva (art. 137, facultad Sexta, Inciso V, u 163).

De lo anterior, se puede deducir que contrario a lo prescrito en la Constitución de Cádiz, en ésta *el Presidente de la República era sujeto a juicio de responsabilidad* y en su Título IV que abarca del artículo 74 al 122, se regula que el Poder Ejecutivo debía ser unipersonal y recaería en el Presidente, además de éste habría un Vicepresidente en quien recaían, en caso de imposibilidad física o moral, todas las facultades y prerrogativas que aquél.

Las obligaciones y prerrogativas del Presidente de nueva cuenta acreditan la influencia de la Constitución de Cádiz, ya que sigue casi al pie de la letra las atribuciones, facultades y restricciones que se le reconocían al rey español, cuyo nombre cambia por el de Presidente.

Esta Constitución prevé un ejecutivo fuerte, pero limitado constitucionalmente ya que se encontraba muy vigilado por el Congreso General y por la figura del Consejo de Gobierno, que actuaba durante los recesos de aquél. El Presidente y el Vicepresidente eran responsables directamente ante el Congreso; tan es así, que guardaban juramento a las Cámaras reunidas el cumplimiento de sus deberes, de la siguiente manera:

"ARTICULO 101.- El presidente y vicepresidente nuevamente electos cada cuatro años, deberán estar el 1° de abril en el lugar en que residan los poderes supremos de la Federación, y jurar ante las Cámaras reunidas el cumplimiento de sus deberes, bajo la fórmula siguiente: Yo, N., nombrado presidente (ó vicepresidente) de los Estados Unidos Mexicanos, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el cargo que los mismos Estados-Unidos me han confiado, y que guardaré y haré guardar exactamente la Constitución y Leyes generales de la Federación."[26]

Como se puede observar el contenido del juramento que rinde el Titular del Poder Ejecutivo con motivo de su cargo, lo constriñe jurídicamente en dos responsabilidades; por un lado ejercer fielmente su cargo con estricto apego a la propia Constitución y a las Leyes de la Federación y por el otro, la obligación de hacer que se guarde dicho orden Constitucional, responsabilidad que siempre se hacía ante las Cámaras integrantes del Congreso (art. 36 del Acta de 31 de enero de 1824).

Asimismo, el presidente durante el tiempo de su encargo no podía ser acusado, sino por los delitos de cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones del Presidente, senadores y diputados o que estos tomarán posesión de sus destinos, o el ejercicio por parte de las Cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería cometidos durante el tiempo de su empleo (art. 38 en relación con los diversos 107, 108 y 109).

Sin perjuicio de las responsabilidades citadas con antelación, el Presidente podía incurrir en responsabilidad personal en caso de no respetar la libertad individual o la propiedad, restricciones que la propia Constitución le imponía en el diverso 112, al prever que el Presidente:

- No podrá mandar en persona las fuerzas del mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso general, o acuerdo en sus recesos del consejo de gobierno, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes; y cuando las mande con el requisito anterior, el vicepresidente se hará cargo del gobierno;

- Privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la federación, podrá arrestar debiendo poner las personas arrestadas en el término de cuarenta y ocho horas, a disposición del tribunal o juez competente.

[26] Ibidem. *Decreto de 4 de octubre de 1824.* Pág. 86.

- Ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella: y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación no lo podrá hacer sin la previa autorización del Senado, y en sus recesos, del consejo del gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.

- Impedir las elecciones y demás actos que se expresan en el artículo 38.

- El presidente, y lo mismo el vicepresidente, no podrá, sin permiso del congreso salir del territorio de la República durante su encargo, y un año después.

La responsabilidad del Titular del Ejecutivo se extendía hasta un año contado desde el día en que presidente cesaba en sus funciones, estableciéndose la salvedad que pasado ese año no podía ser acusado por dichos delitos (art. 108).

Respecto de la acusación que se le hiciera al Presidente de la República, conocía la Cámara de Representantes en calidad de gran jurado (tal y como se aprobó en el citado proyecto del Acta Constitutiva), determinándose por el voto de las dos tercios de sus miembros presentes si había o no lugar a la formación de causa, dejando al acusado suspenso de su encargo, y jamás podían ser reconvenidos por ellas (artículo 40).

Además, dicha situación era remitida a la Corte Suprema de Justicia en términos de lo dispuesto por el artículo 135, Sección Tercera, denominados de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia fracción V, primer párrafo, que señala:

"ARTICULO 137.- De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, son las siguientes:

-V.- Conocer:
-Primero. De las causas que se muevan al Presidente y vicepresidente, según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40."[27]

De lo anterior, se puede colegir que en esta Constitución la figura de la responsabilidad era universal e ilimitada, ya que en caso de inobservancia era sancionado, por no cumplir con sus obligaciones jurídico constitucionales, por lo que la

[27] Ibidem. *Decreto de 4 de octubre de 1824.* Pág. 90.

Residencia viene a representar un medio eficaz de protección de la Constitución Federal, Acta Constitutiva y Constituciones Locales: por violaciones de las Leyes y demás disposiciones generales; a los particulares contra toda clase de funcionarios de la administración federal y local, incluido el Presidente y vicepresidente, representando el aparato protector del Orden Constitucional.

En ese sentido, la acción de responsabilidad se genera por cualquier acto de la administración general del estado contra derecho legitimo reconocido, pues el fin primordial de esta Constitución consiste en salvaguardar los derechos fundamentales de los individuos consagrados en la misma.

1.5. CONSTITUCIÓN DE 1836.

El día 29 de diciembre de 1836 en nombre de Dios Todopoderoso, trino y uno; los representantes de la nación mexicana, delegados por ella para constituirla del modo que entiendan ser más conducente a su felicidad, reunidos al efecto en Congreso General decretaron las Leyes Constitucionales, hoy conocidas como Constitución de 1836.[28]

La reunión de las cámaras tuvo lugar a partir del día 9 de septiembre de 1836 y sin ceremonia alguna se nombró una comisión especial para que elaborase el Proyecto de la nueva Constitución, el cual fue aprobado el día 23 de octubre de 1835, bajo el nombre de *bases* y con fundamento en ellas fue que se expidieron cada una de las Siete Leyes Constitucionales, que forman parte de esta Ley Fundamental, a través de las cuales se obtuvo la transformación deseada de un gobierno federal a uno central unitario y que a grosso modo establecían:

La primera Ley consta de 15 artículos, destinados a definir la idea de nacionalidad y ciudadanía, así como los derechos y obligaciones de los mexicanos.

La segunda ley constitucional tiene 23 artículos, destinados a crear y organizar fundamentalmente al Supremo Poder Conservador, que era integrado por cinco personas que hubieran ocupado altos cargos públicos, electas mediante un procedimiento complejo en el que participaban las juntas departamentales y las propias cámaras del congreso

Las facultades de este Supremo Poder Conservador eran muy singulares, ya que podía declarar la nulidad de una ley o decreto cuando resultaban contrarios a la Constitución, declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, suspender a la Suprema Corte de Justicia, así como clausurar el Congreso de la Unión.

La tercera Ley se consagra a la regulación del Poder Legislativo, el cual se deposita en un Congreso, dividido en dos cámaras, la de diputados y senadores.

---

[28] Las Constituciones de México. *Leyes Constitucionales de 1836*. Ed. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pág. 97.

Sin embargo, es en la cuarta ley compuesta por 34 artículos en donde se regula lo relativo al Poder Ejecutivo, determinando que dicho poder recaería en una sola persona que a diferencia de la de 1824 carece de la figura del vicepresidente y puede ser reelecto concluido su cargo (ocho años). El sistema de elección es muy complejo, ya que en él participaban tanto el Ejecutivo en funciones en junta de ministros (como el Senado y la Suprema Corte), quienes presentaban a la Cámara de Diputados una lista de los posibles candidatos, para ésta seleccionara a tres, con el fin de que las Juntas Departamentales eligieran a uno, dejando a la misma Cámara de Diputados la calificación de la designación y la correspondiente declaración.

La quinta ley Constitucional en sus 51 artículos se refiere a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos y los Juzgados de primera instancia y los de hacienda.

Por su parte, la sexta ley se refiere a la creación y organización de las circunscripciones políticas territoriales, denominados departamentos, aboliendo con ello a los Estados libres y soberanos a los que se refería tanto el Acta Constitutiva, como la Constitución de 1824 y por lo que hace a la última ley únicamente preveía cuestiones de índole general.

Lo interesante de estas Leyes Constitucionales no sólo estriba en su carácter centralista, sino que en ella se prevé expresamente que *el Titular del Poder Ejecutivo era sujeto a que se le fincara juicio de responsabilidad ante la Cámara de Diputados.*

Lo anterior se acredita con lo dispuesto en la Segunda Ley, artículo 12 fracción III, que prevé que el Supremo Poder Conservador podrá "exitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, *declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando sean contrarios a la Constitución ó á las Leyes,* haciendo esta declaración dentro de los cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos á las autoridades respectivas".[29]

De lo anterior, se desprende que el Presidente en todo momento debía actuar y hacer que se cumpliera esta Constitución y las leyes que emanaban de ella, so pena de la nulidad de sus actos por parte de dicho Organo Conservador que velaba por la legalidad de ésta.

[29] Ibidem. *Leyes Constitucionales de 1836.* Pág. 98.

En efecto, el citado órgano representó el medio de control de la legalidad de los actos de los funcionarios integrantes de los Poderes de la Unión, puesto que todo acto realizado en contra de esta Constitución era declarado nulo; además, que sus disposiciones debían ser obedecidas al momento, sin réplica por todas las personas a quien se dirigía. La formal desobediencia tenía el carácter de alta traición.

El Poder de dicho Supremo Organo era tal que podía decretar la incapacidad física o moral del Presidente de la República y no era responsable mas que ante Dios y la opinión pública y sus individuos no podían ser juzgados, ni reconvenidos por sus opiniones.

En razón de lo anterior, el Presidente de la República por disposición expresa de estas Leyes Constitucionales, específicamente de la Cuarta, artículo 12, debía guardarle juramento previo la toma de su cargo, al tenor siguiente:

> "ARTICULO 12.- El presidente propietario o interino, para tomar posesión de su cargo, hará ante el congreso general, reunidas las dos cámaras, juramento bajo la formula siguiente:
>
> "Yo N., nombrado presidente de la República Mexicana, juro por Dios y los santos evangelios, *que ejerceré fielmente el encargo que se me ha confiado, y observaré y haré observar exactamente la Constitución y las leyes de la nación".*
>
> El reglamento interior del Congreso detallara todas las ceremonias de este acto".[30]

Como se puede observar al igual que en las diversas Constituciones antecedentes de ésta, el Juramento tiene un fin primordial de protección a las Normas Constitucionales, toda vez que representa la primer obligación que el Presidente asume con motivo de su cargo de actuar conforme a dicho ordenamiento y hacer que se observe por los demás habitantes de nuestro país.

Sin embargo, no era la única causa por la cual dicho funcionario podía ser responsabilizado, ya que se le podía iniciar causa por acusación criminal que se formulara en su contra, en tratándose de delitos comunes.

---

[30] Ibidem. *Acta Constitutiva de la Federación de 1836.* pág. 110.

La acusación debía hacerse ante la Cámara de Diputados, pero si ésta se encontraba en receso la acusación se podía hacer ante el Senado, quien dirimía si había o no lugar a la formación de causa, en caso de ser afirmativa dicha resolución se requería de la aprobación de la otra Cámara y se ponía al reo a disposición de la Suprema Corte de Justicia para juzgarlo, ya que a ésta le correspondía conocer de las causas criminales promovidas en contra de dicho funcionario en términos de los artículos 47 y 49 de la Tercera Ley, en relación con el diverso 12 de la Quinta Ley.

Asimismo, si se trataba de los delitos oficiales del Presidente de la República, la acusación se hacía ante la Cámara de Diputados quien declaraba si ha lugar o no a la formación de causa y en caso de ser afirmativa, nombraba dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado; éste, instruido el proceso, y escuchados los acusadores y defensores, fallaba sin que pudiera imponer otra pena que *la de destitución del cargo o inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro*, pero si del proceso resultaba ser a juicio Senado acreedor a mayores penas, pasaba el proceso a la Suprema Corte de Justicia para que obrara según las leyes (art. 48).

Cabe señalar, que la declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes *suspendía al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.*

Sin embargo, siempre debían observarse las formalidades establecidas en la Ley, tal y como se prevé en la Cuarta Ley, artículo 15 fracciones III, IV y V, que dentro de las prerrogativas del presidente, establece lo siguiente:

> "ARTICULO 15.- Son prerrogativas del Presidente de la República:
>
> ...
>
> III. No poder ser acusado criminalmente durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometido ántes, ó mientras funge como presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la tercera ley constitucional;
>
> IV. No poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos ántes ó en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta.
>
> V. No poder ser procesado sino previa declaración de ámbas cámaras, prevenida en el artículo 49 párrafo último de la tercera Ley Constitucional".[31]

[31] Ibidem. *Acta Constitutiva de la Federación de 1836.* Pág. 111.

No obstante lo anterior, es de señalarse que al Presidente de la República se le imponían en términos de la Cuarta Ley, artículo 18, ciertas restricciones tendientes a salvaguardar la libertad, propiedad y demás garantías que les eran conferidas a los ciudadanos; sin embargo en caso de incumplimiento a dicho precepto no se le responsabilizaba a él, sino al Secretario de Despacho que lo autorizara.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que en términos de los artículos 47 y 48 de la tercera Ley, los funcionarios a los que se le podía iniciar causa con motivo de responsabilidad, eran los siguientes:

- Los senadores desde el día de su elección hasta dos meses después de terminado su cargo;
- Los ministros de la Alta Corte de Justicia marcial;
- Los Secretarios de Despacho;
- Los Consejeros y gobernadores de los departamentos;
- Los Diputados, cuya acusación se hará ante la de Senadores.

Cabe señalar que con excepción de los últimos dos citados, los demás podían ser responsabilizados por la infracción del artículo 3°, parte quinta de la segunda ley constitucional, del 3° de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, quienes seguían la misma suerte que el Presidente de la República con la salvedad que no se requería para la remisión al Tribunal competente de la ratificación de la Cámara de Senadores.

De lo anterior, claramente se puede colegir que el Titular el Poder Ejecutivo de la Nación no obstante que tenía a su cargo una responsabilidad enorme era susceptible a que se le fincara Juicio de Responsabilidad ante la Suprema Corte de Justicia, otorgándosele un tratamiento equivalente al de cualquier otro funcionario público, ya que no había más fueros personales que el militar y el eclesiástico (Ley quinta, artículo 30).

1.6. CONSTITUCION DE 1843.

El día 13 de junio de 1843, la Junta Nacional Legislativa instituida conforme a los Supremos decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, acordó, estando Antonio López de Santa Anna, general de división y presidente provisional de la República Mexicana, las bases de Organización Política de la República Mexicana. [32]

Dichas Bases establecen diversas responsabilidades en las cuales podían incurrir los funcionarios públicos, entre los que se encuentran los siguientes:

- La autoridad Política y el Juez; en caso de incumplimiento a los plazos de detener y aprehender a las personas sin dar cumplimiento a los plazos señalados por la propia Constitución (artículo 9, fracción VII).

- Los ministros eran responsables de los actos del presidente, que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes (artículo 100).

- Los consejeros serán responsables de los dictámenes que dieren contra la Constitución y Leyes (artículo 109).

- Los magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos.

- Los agentes diplomáticos y del cónsules de la República.

Al igual que los antecedentes de estas Bases, el Presidente de la República Mexicana, asumía la obligación desde la toma de su cargo a guardar la Constitución y las Leyes y hacerlas guardar por toda clase de personas sin distinción alguna. (artículo 86).

Sin embargo, no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por los delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en las bases. Tampoco podía ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones. (artículo 90).

---

[32] Las Constituciones de México, *Bases de Organización Política de la República Mexicana, 1843.* Ed. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pág. 129.

La acusación hecha en contra del Presidente se debía hacer ante la cualquiera de los dos Cámaras, que en calidad de gran jurado determinaban si había o no lugar a la formación de causa en las acusaciones por delitos oficiales o bien, por delitos oficiales contra todo el Ministerio, o contra toda la Corte Suprema o Marcial (artículo 78).

No es óbice a lo anterior, señalar que en las faltas temporales del presidente de la República, dicho cargo era depositado ante en el Presidente del Consejo. Si la falta era por más de 15 días, el senado elegía a la persona que lo reemplazaría; sin embargo, si la falta fuera absoluta, el nombrado duraba en el tiempo que le faltaba a aquel en cuyo lugar entra (artículo 91).

Al igual que el Presidente de la República, el interino seguía la misma suerte que aquél, pues gozaba de las mismas prerrogativas, honores y consideraciones que el propietario, sin otra limitación, que reducirse a dos meses el término para hacer efectiva responsabilidad.

1.7. CONSTITUCION DE 1847.

El día 18 de mayo de 1847[33], por un acto espontáneo de su propia e individual soberanía y para consolidar su independencia, afianzar su libertad, el Congreso Extraordinario Constituyente decretó que los Estados que componen la unión mexicana, han recobrado la independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución, ya que para dicho Congreso, tanto el acta constitutiva, como la Constitución Federal, sancionadas el 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República.

En esta Acta de reformas se derogan los artículos que en la Constitución de 1824, se referían al cargo de vicepresidente de la República; sin embargo, sigue en vigor por lo que hace a la responsabilidad del Presidente en tratándose de delitos comunes que cometa durante su encargo y aún los de oficio exceptuados en la

[33] Las Constituciones de México, *Actas de Reformas Constitucionales, 1847*. Ed. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pág. 153.

Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no esté autorizado con la firma del Secretario responsable (Artículo 16).

En caso de que se presentara acusación en contra del Presidente, la Cámara de Diputados se erigía en gran jurado para declarar a mayoría de votos, si había o no lugar a la formación de causa. Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando se trataba de delito común, pasaba el expediente a la Suprema Corte de Justicia; pero si fuere de oficio el senado se erigirá en jurado de sentencia y se limitaba a declarar al acusado si era o no culpable. Para dicha declaración se necesitaba el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designaba la pena según lo preveía la ley.

Sin embargo, a dicho procedimiento también eran sujetos los secretarios de despacho en tratándose de los mismos delitos, tal y como lo prevé el artículo 17, que enseña: " Los Secretarios de Despacho, por todas las infracciones de ley que cometa, consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión."[34]

Además, establece que los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente determinadas en ella mismas, sin que se entiendan permitidas otras por falta expresa de disposición. De donde se desprende, que la propia Acta de reformas en su artículo 21, le impone al Poder Ejecutivo la restricción de no actuar fuera de las facultades que expresamente ésta le imponga, por lo que tal y como se señaló con antelación, el Titular de dicho Organo podía ser sancionado por la responsabilidad que con motivo de su encargo incurriese.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que en esta Acta de Reformas se pugnó por la protección Constitucional, pues establece que toda Ley de los Estados que ataque la Constitución o leyes generales, será declarada nula por el Congreso, cuya declaración sólo podía ser hecha por el Senado. (Artículo 21).

En esa tesitura, es notorio que sí se responsabiliza al Presidente de la República, por los actos en que incurriere con motivo de su cargo, sin que se le confiriera protección alguna, salvo cuando los actos autorizados con la firma del Secretario responsable, fueran contrarios a la Constitución, en cuyo caso sólo se responsabilizaba a éste último.

---

[34] Las Constituciones de México del H. Congreso de la Unión. *Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.* Ed. H. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pág. 155.

1.8. CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución sancionada por el Congreso Constituyente de 5 de febrero de 1857, representa uno de los textos más importantes del Constitucionalismo mexicano, pues con su surgimiento se separan las ideas políticas de las religiosas, a través de la desaparición de los fueros eclesiásticos y militares.

En esta Constitución se reconocen en forma amplia los derechos de los ciudadanos y el modo de hacerlo efectivo a través del juicio de amparo. Al lado de los derechos individuales retomó la importancia del Juicio de Residencia, estableciendo por primera vez en el Título IV, un apartado especial tendiente a regular las responsabilidades de los funcionarios públicos; mismo que fue intitulado: "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", integrado por seis artículos.

En el citado título se estableció que eran sujetos a responsabilidad, por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio del mismo cargo (delitos oficiales), los siguientes funcionarios:

- Los Diputados al Congreso de la Unión (el Congreso era unicameral).
- Los individuos de la Suprema Corte de Justicia.
- Los Secretarios de Despacho.
- Los Gobernadores de los Estados por violación de la Constitución y Leyes Federales. (Artículo 103).

Por lo que respecta al Presidente de la República, cabe decir que durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En virtud de lo anterior, el Primer Mandatario de nuestro país era sujeto de responsabilidad, máxime que el artículo 83, determinaba que se encontraba obligado a guardar juramento ante el Congreso bajo la formula siguiente:

"Protesto desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; guardar y hacer guardar, sin reserva alguna, la Constitución de 1857, con todas sus adiciones y reformas, las leyes de Reforma y las demás que de ella emanen, mirando en todo el bien y prosperidad de la Unión."[35]

De lo anterior, claramente se desprende que dicho funcionario se encontraba obligado desempeñar debidamente su cargo observando y haciendo que se observara esta Constitución, como las leyes que de ella emanan.

Además, la propia Constitución establecía que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente debían estar firmados por el Secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto correspondía, ya que sin ese requisito no eran obedecidos, lo que acredita de nueva cuenta otra restricción hacía la actuación del Presidente de actuar conforme a la Constitución.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que del texto del artículo 103 claramente se aprecia que el Titular del Poder Ejecutivo podía ser responsabilizado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En efecto, el artículo 103 enseña:

"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 el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."[36]

Por otra parte, es importante señalar que doctrinalmente los delitos comunes se deben entender en contraposición de los oficiales y no los del orden común y federal, que fue el sentido que le dieron las Leyes Constitucionales de 1836 y su proyecto de reforma, de donde fue tomado, máxime que aquél ordenamiento no

---

[35] Las Constituciones de México del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de la República Mexicana de 1857.* Ed. H. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pág. 203.

[36] Ibidem. *Constitución Política de la República Mexicana de 1857.* Pág. 210.

estableció ninguna diferencia entre delitos comunes y federales porque se refería a una República centralista.

Además, como se señaló con antelación desaparecieron los fueros militares y eclesiásticos, por lo que desde luego los altos funcionarios no gozaban de fuero alguno, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrían en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubieren aceptado durante el período que conforme a la Ley se disfrutaba de aquél fuero.

Asimismo, en forma clara se estableció que los altos funcionarios de la Federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, por lo que, una vez desaforados, quedaban a disposición de los jueces competentes para que se les procesara, pues "no existía entonces el artículo 21 de la Constitución de 1917, que otorgó al Ministerio Público la facultad de ejercer la acción penal"[37].

También, en las demandas del orden civil no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario público (artículo 108).

Ahora bien, por lo que hace al procedimiento de responsabilidad que versaba sobre delitos del orden común conocían los Diputados del Congreso quien se erigía en gran jurado y declaraba, a mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no había lugar para ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado era separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Sin embargo, si la responsabilidad versaba sobre delitos oficiales conocía la Cámara de diputados como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación declaraba por mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la acusación fuera absolutoria, el funcionario continuaba en el ejercicio de su cargo, pero si fuera condenatoria era separado de su empleo y era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia; ésta en Tribunal Pleno y erigida en gran jurado de sentencia y previa audiencia con el reo, fiscal y el acusador, si lo hubiere, procedía aplicar por mayoría absoluta de votos, la pena legal correspondiente.

---

[37] CARDENAS, Raúl F. *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*. Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1982, pág. 24.

Pronunciada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no se concedía al reo la gracia del indulto, dicha responsabilidad sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejercía su cargo y un año después.

Los artículos 103, 104 y 105 fueron reformados y adicionados, el 13 de noviembre de 1874; por lo que hace al primero se le adicionó un párrafo en el cual se establecía que eran sujetos de responsabilidad los individuos de la Cámara de Senadores y por lo que respecta al segundo, se estableció el sistema bicamaral en nuestra Constitución.

La reforma quedó concebida en los siguientes términos:

El artículo 103, enseña:

"*Los senadores*, los diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. *Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.*

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la Ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo 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 por el articulo 104 Constitucional." [38]

Por su parte el artículo 104, dispone:

"Si el delito fuere común, la Cámara de Representantes, erigida en gran jurado, declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.

[38] Las Constituciones de México del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de la República Mexicana de 1857.* Ed. H. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991. Págs. 209- 210.

ARTICULO 105.-De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de Sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedara inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Ésta erigida en jurado de sentencia y con la audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe."[39]

Asimismo, con fecha 6 de mayo de 1904 estando como Presidente de la República Mexicana Porfirio Diaz, el Congreso de la Unión tuvo a bien reformar de nueva cuenta lo relativo a las responsabilidades de los funcionarios, determinando que el vicepresidente de la República al igual que el Presidente, rendirá juramento de observar la Constitución y "podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común."[40] Además, agregó como sujetos de responsabilidad a los senadores del Congreso (artículos 80, 83 y 103).

De lo anterior se puede colegir que la Constitución de 1857, al regular lo relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos contemplo dos aspectos importantes. Por una parte, un procedimiento previo al juicio, referente a los delitos comunes cometidos por altos funcionarios entre los que se encuentra el Presidente de la República, respecto de los cuales no se podía proceder si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en su contra y por el otro, el Juicio Político, que se hacía patente cuando los altos funcionarios incurrían en la comisión de delitos oficiales, respecto de los cuales sólo eran responsables durante el período de su encargo y un año después.

No es óbice a lo anterior, señalar que esta Constitución fue discutida y promulgada en época de grandes desavenencias políticas entre los partidos liberal y conservador; así de la Iglesia en cuanto al decreto del juramento de la nueva Constitución, las conspiraciones, la guerra de los tres años y el imperio fueron algunas de las causas que impidieron su vigencia, aunque sirvió de bandera al presidente Juárez en su lucha contra los tacubayistas y el emperador Maximilano hasta la caída de éste.

---

[39] Ibidem. Págs. 210-211.

[40] Ibidem. *Constitución Política de la República Mexicana de 1857.* Págs. 231-234.

1.9. CONSTITUCION DE 1917 (texto original).

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hizo saber:

"Que el Congreso Constituyente reunido en esta Ciudad el 1° de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 14° de las modificaciones que el 11 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

CONSTITUCION POLITICA
de los
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"[41]

Esta Constitución vinó reformar la del 5 de febrero de 1857, que hasta la fecha sigue vigente en nuestro país y retomó de su antecesora, el Título IV "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", como institución republicana y democrática y fue en la 48° Sesión Ordinaria celebrada el 18 de enero de 1917, cuando se destacaron los siguientes puntos:

"Ciudadanos Diputados:

La responsabilidad de los funcionarios públicos es la garantía del cumplimiento de su deber y, por tal motivo, todo sistema legislativo que ve la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos es de capital importancia en el sistema constitucional.

Debe establecerse, en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y en tercero, la penalidad respectiva.

---

[41] Las Constituciones de México del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.* Ed. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pág. 241.

La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo.

Los actos indebidos de un funcionario pueden estar previstos o no por una Ley especial que fije una penalidad del orden común, es decir: prisión, multa, etc., o bien no tener tal penalidad del orden Común; en este caso se prevé una penalidad general, que consiste en la privación del empleo o en la inhabilitación para obtener otro, según se establezca en la Ley secundaria respectiva.

Como un gran paso en el sistema de responsabilidad de los funcionarios, se concede acción a toda persona para que ante la Cámara de Diputados presente denuncia formal y de los delitos o faltas de los funcionarios, a fin de que dicha Cámara proceda a incoar el procedimiento."[42]

De lo anterior, claramente se logra desprender que en se le ha otorgado un particular estudio al control de la corrupción de los funcionarios públicos a través del Juicio de Responsabilidad.

De tal forma, que fue en el Titulo Cuarto denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", donde el Legislador plasmó sus ideas sobre la materia y en especifico, sobre la responsabilidad del Titular del Poder Ejecutivo, reconociendo la necesidad de limitar las posibilidades de atacarlo, sin causas graves y fundadas, por lo que estableció en el artículo 108, que sólo puede ser juzgado durante el período de su encargo *por delitos muy graves del orden común y por traición a la patria.*

Cabe destacar que fue en la sesión de 21 de enero de 1917, donde los integrantes de la Asamblea Constitucional, sometieron como proyecto el artículo 108 Constitucional. En el dictamen que se acompañó se expresó que debía establecerse, "en primer lugar la responsabilidad de todos los funcionarios públicos; en segundo el procedimiento para juzgarlos y en tercero la penalidad respectiva".[43]

Al repecto, el diputado Eliseo L. Céspedes pidió a la Comisión, que había sometido a consideración de la Asamblea el artículo 108, los motivos por los que la Comisión no estimó procedente juzgar al Presidente de la República, por violaciones a la Constitución, "porque ¿quién nos asegura que tengamos en el futuro un presidente modelo, un Presidente como es el anhelo de esta Asamblea, como creemos que lo

[42] Citado por: ARRIAGA Becerra, Hugo Alberto. Ob. Cit. Pág. 54.
[43] Citado por: F. CARDENAS, Raúl. Ob. Cit. Pág. 58.

vamos a tener? Pero no hay seguridad"[44], inquietud a la que se refirió el General Jara, afirmando que ello daría lugar a que se juzgara al Presidente por los otros Poderes, lo que propiciaría un conflicto.

Respuesta que no le satisfizo a Céspedes, por lo que insistió en su petición e hizo referencia que en la Constitución de 1857, se disponía que era responsabilidad del Presidente la violación expresa a la Carta Magna, a lo que Lizardi, jurista eminente y miembro de la Comisión, trató de justificar, afirmando que el Presidente no podía violar la Constitución, ya que todos sus actos eran refrendados por los Secretarios de Estado, por lo que ellos responderían por los actos indebidamente ejecutados, sin perjuicio de exigir al Presidente, aquellos en que hubiera incurrido, una vez que dejare el ejercicio de su cargo.

La opinión de Lizardi, motivó la intervención del Constituyente Pintado Sánchez que insistió en la necesidad de sancionar al Presidente por los actos que ejecutare con los secretarios, y señala: "el Ejecutivo ha seguido su labor de facultades omnímodas hasta la fecha, y ojalá que hubiera, desde la Constitución de 1917 en adelante, un hombre que comprenda que sus facultades están limitadas en la Constitución y no invada las facultades del legislativo".[45]

A dichas observaciones respondían los diputados Fernando Lizardi y Gerzayn Ugarte, apoyando el dicho del primero: Es seguro que un Presidente honrado no le dirá a un secretario de Estado que obre, si es del ramo de Justicia, atropellando la Justicia, si es de Relaciones, violando la soberanía de la nación para comprometer esa soberanía; si es del ramo de Comunicaciones, celebrando contratos que vulneren la soberanía de la nación y haciendo que sufran los intereses de la misma; si es, en fin, en cada uno de los departamentos u órganos por medio de los cuales el Ejecutivo ejerce sus funciones, no hará repito, presidente de toda honradez que, falseando la confianza del voto popular llegase a someter esos desatinos por el presidente, debe suponerse que son hombres conscientes, ilustrados y patriotas, yo aseguro que dimitirán antes de ser cómplices de una violación flagrante a la Constitución, concluyendo así la discusión.

---

[44] Citado por: ARRIAGA Becerra, Hugo Alberto. Ob. Cit. Pág. 55.

[45] Ibidem. Pág. 55.

De tal forma, que fue en la sesión N° 54 de 21 de enero de 1917, cuando se aprobaron por 101 votos contra 51, los artículos 108 a 114 de la Carta Fundamental, representando un paso muy importante en la garantía del correcto desempeño de los servidores públicos.

Cabe destacar que a diferencia de las constituciones antecesoras, en la vigente no se responsabiliza al Presidente por violaciones a la Lex Legum y dicho servidor público sólo se constriñe en términos del artículo 87, ha protestar su encargo ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, de la siguiente manera:

> "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 reclame."[46]

Además a diferencia de la de 1857, se establece la distinción entre delitos oficiales y los comunes, así como el procedimiento para sancionar a quienes incurran en ellos.

Lo anterior en atención a que los procedimientos eran indistintos tanto para los delitos del orden común, como para los oficiales; sin embargo, se aclaró que tratándose de los primeros y atendiendo al principio de igualdad ante la ley, los funcionarios debían someterse a los jueces del orden común como cualquier otro ciudadano, sólo que para protegerlos de ataques injustificados por parte de enemigos políticos se debía hacer antes una declaratoria por la Cámara de Diputados; mientras, que los delitos oficiales eran juzgados por el Senado previa acusación de la Cámara de Diputados.

Al respecto, cabe agregar que la sentenciadora antes de emitir el fallo respectivo escuchaba al acusado y practicaba todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad.

---

[46] Las Constituciones de México del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. Ed. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pág 253.

Así las cosas, en el artículo 108 se estableció que eran sujetos a responsabilidad a parte del Presidente de la República, por los delitos comunes que se cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de su mismo cargo, los siguientes funcionarios:

- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- Los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Los Secretarios de Despacho;
- El Procurador General de la República.

Asimismo, indica que son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales:

- Los gobernadores de los Estados, y
- Los Diputados de las legislaturas locales.

De lo anterior, claramente se aprecia que esta Constitución siguió el modelo del artículo 103 de la Constitución de 1857, con la salvedad de que aceptó la responsabilidad de los altos funcionarios por delitos comunes que cometan durante el desempeño de su función y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, como el Procurador General de la República, los diputados locales y por lo que toca al Presidente de la República como se puede apreciar sólo se limitó su responsabilidad.

Además, como se señaló en la exposición de motivos si el delito cometido por los funcionarios citados con antelación fuere "común", la competencia le correspondía a la Cámara de Diputados quien erigida en gran jurado, declaraba por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros, si procedía la acusación del funcionario, en caso negativo, no había lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no era obstáculo para que la acusación continuara su curso, después que el acusado se hallara desaforado, dado que la resolución de Cámara no prejuzga los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, la sanción consiste en la separación del cargo y sujeto a la acción de los *tribunales comunes, mientras que en el procedimiento de responsabilidad del Presidente de la República, sólo procedía la acusación ante la Cámara de Senadores, como si tratara de un delito oficial (artículo 109).*

Por su parte el artículo 110, establece que no gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucedía respecto de los delitos comunes que se cometían durante el tiempo de dicho empleo, cargo o comisión. Además, dicho precepto establece que para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse conforme lo prevé el citado artículo 109.

Ahora bien, la Carta Magna establecía que en tratándose de delitos oficiales, le competía conocer al Senado erigido en Gran Jurado, pero no podía abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declaraba por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias convenientes, que éste era culpable, quedaba privado de su puesto por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinaba la Ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la Ley, el acusado quedaba a disposición de las autoridades comunes, para ser juzgado y castigado con arreglo a ella.

Cabe señalar que por disposición expresa de la Ley, tanto las resoluciones *del Gran Jurado, como la declaración de la Cámara de Diputados son inatacables.*

Además, se concedía acción popular para denunciar, ante la Cámara de Diputados, los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declaraba que había lugar a acusar ante el Senado, nombraba una comisión de su seno para que sostuviera ante aquél la acusación, quedando obligado el Congreso de la Unión a expedir a la mayor brevedad una Ley sobre Responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinado como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular.

A ese respecto, Raúl F Cárdenas señaló: "El Constituyente de 17, en el artículo 111, según se desprende de la Exposición de Motivos, en cuanto al Juicio Político, remedió el equívoco a que se refiere Rabasa, al convertir al Senado en un

simple presidente de jurado y restarle facultades que, tanto nuestras leyes anteriores y la legislación comparada le otorgaban, reconociendo que es: un auténtico tribunal político."[47]

Por su parte el artículo 112 establece que pronunciada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto, y en el 113 se previene que la responsabilidad por delitos o faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después, y el 114 que en las demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

De lo anterior, claramente se puede apreciar que es diverso el procedimiento que se sigue en una responsabilidad derivada de la comisión de delitos comunes, de los oficiales; razón por la cual para González Bustamante existen dos sistemas de enjuiciamiento por razón de competencia:

a)Corresponde a la competencia jurisdiccional, el que los altos funcionarios una vez desaforados por los delitos comunes que cometan en el tiempo de su encargo, queden a disposición de la justicia ordinaria.

b) La otra se contrae a la competencia constitucional, que impide que motivo alguno pueda intervenir un juez ordinario, pues los llamados delitos oficiales, exclusivamente pueden ser conocidos por los cuerpos políticos de la Nación.

De lo anterior, claramente se puede colegir, lo siguiente:

a) Gozan de inmunidad:

- El Presidente de la República por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo; con excepción de los delitos graves del orden común y la traición a la patria.
- Los Diputados y Senadores por las opiniones que emitan en el desempeño de su encargo.

[47] CARDENAS, Raúl F. Ob. Cit. Pág. 58.

- Los Ministros de la Corte al establecer o fijar la interpretación de preceptos constitucionales, en las resoluciones que dicten; la inmunidad desaparece en caso de cohecho o mala fe.

b) Son sujetos de responsabilidad criminal:

- El Presidente de la República por delitos graves del orden común y por traición a la patria.
- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República y los Gobernadores de los Estados.

c) Gozan de fuero constitucional:

- El Presidente de la República, por los demás delitos que no abarca su inmunidad.
- Los gobernadores de los Estados y Diputados a las Legislaturas locales, en caso de violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales:
- Los demás empleados y los jefes de departamentos autónomos, por delitos oficiales y comunes que incurran.

d) No gozan de fuero:

- Los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito.

e) El fuero varía de acuerdo con clase de delito cometido.

f) Los funcionarios judiciales pueden ser destituidos a petición del Congreso.

CAPITULO II.

LA RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO

Es imprescindible que el presente estudio contenga un capítulo de Derecho Comparado respecto de la figura jurídica de la responsabilidad, en virtud de que siendo una institución que ha sido regulada a la luz de diversos sistemas jurídicos anteriores y contemporáneos se pueda tener una información más amplia y cuyas aristas bajo diversos contextos del desarrollo de las sociedades permitan enriquecer bajos otras ópticas dicha figura jurídica.

En este tenor es conveniente acotar la investigación del Derecho Comparado respecto de la Constitución Española y Francesa, así como la de Bolivia y la de los Estados Unidos de Norteamérica.

Lo anterior en virtud de poder tener una referencia histórica respecto al concepto de justicia, bajo los diversos sistemas jurídicos contemporáneos y la investigación que nos ocupa permita ser analizada bajo diversos conceptos, máxime que la Constitución Española y Francesa han influido de cierta manera en las diversas instituciones de nuestro sistema jurídico mexicano, mientras que la diversa de los Estados Unidos de Norteamérica permite visualizar y comparar desde otro sistema jurídico como el Common Law, la regulación de la figura jurídica "Responsabilidad" siendo en el caso enfocada al Presidente de la República

En tal virtud, iniciaremos nuestro estudio introductorio al Derecho Comparado con la Constitución Española bajo el análisis siguiente:

2.1. CONSTITUCION ESPAÑOLA[48].

En la Constitución Española de 1978 a diferencia de la nuestra, el Rey es el Jefe de Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado Español en sus relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente su Constitución y las Leyes.

Por disposición expresa dicho Jefe de Estado tiene el título de Rey y puede utilizar los demás que correspondan a la Corona, goza de una inmunidad relevante y diversa a la del Titular del Poder Ejecutivo de nuestra Nación, ya que *su persona es inviolable y no esta sujeta a responsabilidad.*

Sus actos son siempre refrendados por el Presidente de Gobierno y en su caso, por los Ministros competentes, dicho requisito es *Sine qua non,* pues sin él, carece validez dicho refrendo, salvo cuando el Rey nombra y releva a los miembros civiles y militares de su casa. (artículos 56,3 y 65,2).

Como se ha venido mencionando, el Rey no es sujeto de responsabilidad; por lo que los que refrendan son los responsables de los actos de aquél. De ahí que el refrendo sea un acto fundamental en el actuar del Jefe de Estado.

Además, cabe señalar que al igual que en nuestra Constitución, si bien el Rey (Presidente de la República) no es sujeto de responsabilidad, también lo es que al ser proclamado ante las Cortes Generales, presta juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas, de donde claramente se desprende la obligación no sólo de observar, sino de hacer que se observe su Ordenamiento Fundamental.

No es óbice a lo anterior, señalar que la Constitución Española a diferencia de la nuestra de 1917, carece de un capítulo especifico tendiente a regular la actuación de los funcionarios públicos de su país y establece en ordenamientos aislados, quienes son sujetos de responsabilidad.

---

[48] Constitución Española. Consultado vía internet: http://www.valencianet.com/constitucion/constt2.htm. Pág.1.

Tal es el caso del Gobierno Español, que entre sus funciones se encuentra la de dirigir la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

Dicho Gobierno se compone por un Presidente, Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros, mismos que en términos del artículo 102 pueden ser responsabilizados criminalmente, ante la Sala de lo Penal o del Tribunal Supremo, pero si la acusación fuera por traición o por cualquier otro delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo puede ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta, a más que no gozan de la prerrogativa real de gracia.

Asimismo, en el diverso artículo 108 se prevé que dicho Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de Diputados y a su vez, dicho Congreso puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura, que debe ser propuesta por la décima parte de los Diputados y no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación; en caso, de no ser aprobada por el Congreso no se podrá presentar otra durante el mismo período de sesiones.

El Presidente de Gobierno es nombrado por la confianza dada la investidura de la Cámara de Diputados, por lo que si el Congreso niega su confianza, éste presentara su dimisión al Rey, procediéndose a la designación de otro Presidente, pero si el Congreso adopta la moción, el Gobierno presentara su dimisión al Rey y el Candidato se considera que ha obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá las ambas Cámaras y convocará a elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso,

Una vez integrado el Gobierno, con la designación de los miembros por el Rey, a propuesta del Presidente de Gobierno, cesará en sus funciones tras la celebración de elecciones generales, pérdida de confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento de su presidente.

En esta Constitución se toma la medida acertada de prever que el Gobierno cesante continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo.

Finalmente, cabe señalar que independientemente de la responsabilidad criminal del presidente y ministros; existe la responsabilidad política, pues establece que en caso de que el Presidente del Gobierno solicite la disolución del Congreso, lo decretará el rey, siempre que no esté pendiente un voto de censura.

2.2. CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA. [49]

La Constitución Política del Estado de Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, que adopta para su gobierno la forma democrática representativa, en su Constitución de 1967, si bien no prevé un capítulo especifico sobre las responsabilidades de los servidores públicos, como en la nuestra, también lo es que en diversos preceptos de manera clara y precisa establece dicha responsabilidad.

En efecto, esta Constitución establece dentro de su contexto jurídico la limitación a los abusos de los funcionarios públicos, y el medio para responsabilizarlos por los actos indebidos que cometieren durante su encargo. Sin embargo a diferencia de nuestra Constitución su primer mandatario no goza de fuero alguno, por lo que es sujeto de responsabilidad como cualquier otro funcionario.

En ese sentido, es importante puntualizar que la primer obligación que el Presidente de la República tiene con motivo de la toma de su cargo consiste en prestar juramento solemne ante el Congreso de guardar fidelidad a la República y a la Constitución (artículo 68 y 92), de donde se colige que el Presidente debe observar en todo momento este ordenamiento so pena de incurrir en responsabilidad.

Además, cabe señalar que el funcionario que encabeza al Poder Ejecutivo de ese Estado junto con los Ministros es sujeto a responsabilidad. Su responsabilidad es solidaria por los actos acordados en Consejo de Gabinete.

---

[49] La Constitución de la República de Bolivia. Consultada vía internet: http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.htm. Pág. 1.

Lo anterior es así, ya que todos los decretos y órdenes del Presidente de la República deben ser firmados por el Ministro correspondiente, pues sin dicho requisito no son válidos ni obedecidos.

Ante tales circunstancias, es notorio que "el juramento" constituye la parte medular en la actuación del Presidente junto con los Ministros correspondientes, ya que el ordenamiento que nos ocupa prevé que dichos funcionarios son obligados solidarios de sus actos, atendiendo a que éstos últimos firman todos los actos y decretos del Presidente. En cambio, en nuestra Carta Magna, so pretexto de protección a la agresión política a que pudiera ser sujeto el Presidente se le exime de responsabilidad y sólo responsabiliza a los Secretarios de Despacho.

Por su parte, el artículo 68 establece como atribución del Congreso: "conocer, como sumariantes y conforme a la ley, de las demandas de ***responsabilidad contra el Presidente*** y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Jefes de Misiones Diplomáticas y Contralor General de la República ***por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones***".[50] En el primer caso, el tiempo de su encargo dura cuatro años improrrogables (artículo 85).

También, el Capítulo IV intitulado "Conservación del Orden Público" específicamente en el artículo 114, faculta al Congreso hacer las investigaciones y pedir la explicación y justificación que estimen necesarias sobre los actos del Presidente de la República relacionados con el estado se sitio y del uso que hubiese hecho de las facultades que le confiere la Constitución, así como el resultado de los enjuiciamientos ordenados, sugiriendo las medidas indispensables para satisfacer las obligaciones que se hubiesen contraído por préstamos directos y percepción anticipada de impuestos, respecto del cual pronunciara su aprobación o declarara la responsabilidad del Poder Ejecutivo.

Asimismo, establece *in genere* en el artículo 15, lo relativo a los excesos de funcionarios en tratándose de los actos sin haberse dictado el estado de sitio y que a la letra dice:

> "Los funcionarios públicos que sin haberse dictado el estado de sitio tomen medidas de persecución, confinamiento o destierro de ciudadanos y las hagan ejecutar así como los que clausurasen imprentas y otros medios de expresión del pensamiento e incurran en depredaciones, u otro genero de abusos estarán sujetos al pago de una

[50] Ibidem. La Constitución de la República de Bolivia. Pág. 9.

indemnización daños y perjuicio, siempre que se comprueben dentro de juicio civil que no podrá seguirse independientemente de la acción penal que corresponda, que tales medidas o hechos se adoptaron en contravención a los derechos y garantías que establece esta Constitución."[51]

Finalmente, cabe señalar que es la Suprema Corte de Justicia quien conoce en única instancia de las responsabilidades en que incurre el Presidente de la República *por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo* previa acusación del Congreso.

2.3. CONSTITUCION DE LA REPUBLICA FRANCESA.

La Constitución de la República Francesa de 4 de octubre de 1958, en su Preámbulo establece lo siguiente:

"EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA, conforme a la Ley Constitucional de 3 de junio de 1958. HA PROPUESTO;

EL PUEBLO FRANCES HA ADOPTADO,

EL PRESIDENTE LA REPUBLICA promulgo la Ley Constitucional siguiente:

El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos del hombre y a los principios de soberanía nacional tal y como han sido definidos por la Declaración de 1789, conformada y contemplada por el preámbulo de la Constitución de 1946.

En virtud de esos principios y de libre determinación de los pueblos, la República ofrece a los territorios de Ultramar que manifiestan su voluntad de adherirse a ellas unas instituciones nuevas basadas en el ideal común de libertad, igualdad y fraternidad y concebidas con vistas a la evolución democrática de todos ellos."[52]

En dicha Constitución, si bien se establece de manera muy general el tema de la responsabilidad del Presidente de la República, lo cierto es que de diversos

[51] Ibidem. Pág. 2.

[52] La Constitución de la República Francesa. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, IIJ-UNAM, México. Consultada vía internet: http://info.jurídicas.unam.mx/cisinfo/europa/francia/franci01.htm. Pág. 1.

preceptos se logran desprender diversas obligaciones del Presidente de la República, entre las que destacan que velara por el respeto a dicha Ley Fundamental y asegurar con su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado.

El Presidente de la República es elegido mediante sufragio universal y directo, dura en su cargo siete años y preside el Consejo de Ministros; es considerado el Jefe de los Ejércitos, preside los consejos y comités superiores de defensa.

Además, en la Constitución Francesa a diferencia de nuestra Carta Magna, el Presidente tiene derecho al indulto; y al igual que en la nuestra sus actos son refrendados por el Primer Ministro y, en su caso por los Ministros Responsables. Cabe señalar que el Primer ministro dirige la acción del gobierno y es responsable de la de la Defensa Nacional.

Asimismo, el Presidente de la República goza de fuero constitucional, ya que sólo puede ser responsabilizado de los actos realizados en ejercicio de sus funciones salvo en caso de alta traición, además de dicha acusación sólo la pueden hacer las dos Cámaras que deberán pronunciarse por acuerdo idéntico en votación pública y por mayoría absoluta de los miembros que las compongan. (artículo 68 y 69).

Del procedimiento de responsabilidad conoce el Alto Tribunal que esta compuesto de miembros elegidos de su seno.

De lo vertido, con antelación se logra desprender que la Constitución Francesa tiene rasgos muy parecidos a la nuestra, sobre todo por lo que hace al fuero que se otorga al representante de cada uno de los estados de esa comunidad y a más por el único delito por el que puede ser responsabilizado. De tal forma que al igual que la Carta Magna Mexicana conserva el criterio de exceptuarlo de responsabilidad a la que con motivo de su función sería susceptible de incurrir.

2.4. CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

El pueblo de los Estados Unidos de América, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer justicia. Afirmar la tranquilidad interior, proveer la defensa

común, promover el bienestar general, asegurar los beneficios de la Libertad, estatuyeron y sancionaron la Constitución de 1787, que cuenta con siete artículos que a su vez, se encuentran divididos en secciones.

Es importante señalar, que esta Constitución y la nuestra tienen diferencias notorias, no sólo en su estructura, sino en su naturaleza misma, pues como es bien sabido por los juristas, el sistema jurídico del aquel país es diverso al nuestro (Anglosajón).

El poder ejecutivo se deposita en un Presidente, quien desempeña su cargo durante el término de cuatro años y contrario a lo previsto en nuestra Constitución, es sujeto de responsabilidad, tal y como se acreditara a continuación:

El Presidente antes de entrar al desempeño de su cargo queda constreñido a prestar juramento o protesta, en términos del Artículo Dos, Primera Sección, punto 6, que enseña: "Juro (o protesto) solemnemente que desempeñaré legalmente el cargo de Presidente de los Estados Unidos y que sostendré, protegeré y defenderé la Constitución de los Estados Unidos, empleando en ello el máximo de mis facultades". [53]

De lo anterior, se logra desprender que dicho funcionario está obligado y por tanto, responsabilizado a desempeñar su actuar conforme a la Constitución, de donde se sigue que en caso de inobservancia es sujeto a juicio por responsabilidad oficial; del cual a la Cámara de Representantes compete declarar que hay lugar a proceder y al Presidente del Tribunal Supremo presidirlo.

El alcance de la sentencia que versa sobre la responsabilidad oficial del Presidente no va más allá, de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos con la concurrencia de las dos terceras partes de los miembros presentes, pero queda sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue conforme a derecho, como se colige de lo dispuesto por el artículo uno, tercera sección, punto 7. [54]

---

[53] La Constitución de los Estados Unidos de América 1787. Consultada vía internet: http://www.usia.gov/usa/infousa/facts/funddoccs/contes.htm. Págs. 4-5.

[54] Ibidem. Pág. 2.

En el proceso que se siga en contra del Presidente por delitos oficiales, no goza de la concesión del indulto.

Además, en términos del Artículo Dos, Tercera Sección, el Presidente está obligado a proporcionar al Congreso informes sobre el Estado de la Unión, recomendando las medidas que estime necesarias y oportunas; además cuidará de que las leyes se ejecuten puntualmente y extenderá los despachos de los funcionarios de los Estados Unidos.

Aunado a lo anterior, cabe precisar que el Presidente de la República será separado de su puesto al ser acusado y declarado culpable de traición, cohecho u otros delitos o faltas graves (Cuarta Sección del Artículo Tres), siendo el Senado quien goza del derecho exclusivo de juzgarlo, mientras que la acusación que se le compete a la Cámara de Diputados.

Finalmente, es de señalar que en el artículo tres, de la tercera sección, punto dos se establece en que consiste la traición, al disponer:

"ARTICULO TRES.

Tercera sección

La traición contra los Estados Unidos solo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiéndoles ayuda y protección. A ninguna persona se le condenará por traición, sino es sobre la base de la declaración de los testigos que hayan presenciado el mismo acto perpetrado abiertamente o de una confesión en sesión pública de un tribunal.

2. El Congreso estará facultado para fijar la Pena que corresponda a la traición; pero ninguna sentencia por causa de traición podrá privar del derecho de heredar o de transmitir bienes por herencia ni producirá la confiscación de sus bienes mas que en vida de la persona condenada".[55]

Así, es evidente que el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica es sujeto tanto de responsabilidad oficial; como cuando hace la guerra en su contra o se une a sus enemigos, impartiéndoles ayuda y protección; cuando comete cohecho u otros delitos o faltas graves.

[55] Ibidem. Constitución de los Estados Unidos de América 1787. Pág. 6.

CAPITULO III.

3.1. CLASES DE RESPONSABILIDAD.

El actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue establecido a partir de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, en aras de la denominada "renovación moral"; estableciéndose en la exposición de motivos que la irresponsabilidad del servidor público genera la ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia.

En efecto, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se asentaba lo siguiente:

> "Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código penal, al Código Civil y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más limpios al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.
>
> Este sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título IV Constitucional."[56]

Lo anterior, revela la preocupación de las autoridades gubernamentales, en el afán de combatir la corrupción de los funcionarios públicos, ya que bajo la fórmula de "renovación moral", tuvieron a bien a proponer la reforma del Título Cuarto Constitucional, así como de diversas legislaciones, como el Código Penal, el Código Civil Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como la creación de una Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha fin de que los empleados públicos actúen en todo momento con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.

---

[56] Exposición de Motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público. Extraída de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1997, pág.7.

De tal forma, que es a partir de la citada reforma Constitucional, cuando se establecen bases jurídicas más sólidas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público que desnaturaliza la función encomendada y si bien, hasta la fecha no se ha podido resolver dicho problema, dada la creciente negligencia e infracción por parte de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, también lo es que se han hecho importantes esfuerzos por exterminarla.

Así, el sistema de responsabilidades se compone de cuatro modalidades: penal, civil, política y administrativa, cuyos principios se encuentran claramente establecidos en nuestra Carta Magna y reglamentados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ante tales circunstancias, dada la autonomía que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al sistema de responsabilidades, se rigen por sus propias normas, procedimiento y sanciones, lo que significa que un servidor público puede ser sujeto en caso, de actualizarse las hipótesis respectivas a responsabilidad política, penal, civil y administrativa, como se acreditara en el capítulo que se desarrolla.

Sustenta dicho criterio, la Tesis N° P. LX/96, a aparecida en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Epoca, Tomo III, Abril de 1996, Página 128, que enseña:

> "RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: *A).- La responsabilidad política* para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho: *B).- La responsabilidad penal* para los servidores públicos que incurran en delito: *C).- La responsabilidad administrativa* para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y *D).- La responsabilidad civil* para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, *el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material,* como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones."

3.1.1. RESPONSABILIDAD POLITICA.

La Responsabilidad Política se determina a través del llamado "juicio político" y encuentra su fundamento en lo dispuesto por el artículo 109 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

> "ARTICULO 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:
>
> I. Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
>
> No procede el juicio político por la mera expresión de ideas."[57]

De lo anterior, claramente se colige que incurren en responsabilidad política determinados funcionarios *cuando realizan conductas que afecten los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho,* lo que siempre debe ser en el ejercicio de sus funciones.

No obstante lo anterior, cabe destacar que si bien los principios que regulan esta responsabilidad descansan en nuestra Carta Magna, también lo es que la Ley Reglamentaria del Titulo IV Constitucional denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula lo relativo a la "responsabilidad política", al prever lo relativo a los sujetos, las causales, las autoridades competentes, el procedimiento, así como las sanciones políticas a aplicar.

---

[57] CABALLERO, Gloria y Rabasa Emilio. *Mexicano ésta es tu Constitución.* Ed. Porrúa, S.A., 11ª edición, México, 1997, pp.309-310.

❖ **Definición.**

La responsabilidad política de acuerdo con nuestro sistema jurídico, se debe entender según apunta Orozco Enríquez Jesús: "...aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no delitos sancionados en la legislación penal común; conforme a lo dispuesto por el artículo 110 (Constitucional), la sanción en el juicio político se concreta a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente, y sólo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido el cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios (si bien es probable que en este último caso se solicite sólo la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para separar al servidor público responsable e iniciarle un juicio político ante las dos Cámaras del Congreso)."[58]

Por su parte, Antonio Riva Palacio señala que la responsabilidad política se determina a través del juicio político, que "es el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de responder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo".[59]

También, el investigador emérito Héctor Fix Zamudio apunta que "el juicio político constituye uno de los cuatro instrumentos consagrados en la Constitución para la solución de conflictos con carácter jurídico sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales"[60]. Las otras son: las controversias constitucionales, el juicio de amparo y el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia.

En tal sentido, es notorio que la responsabilidad política radica para los funcionarios federales en satisfacer los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y para los funcionarios estatales dicha responsabilidad radica en

---

[58] OROZCO Enriquez, J. Jesús. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones.* Tomo X, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1967, pp. 725 y 726.

[59] RIVA Palacio, Antonio. *"Juicio Político", Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*, Ed. INAP, México, 1984, pág. 82.

[60] FIX-Zamudio, Hector. *"La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano, Estudios en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario.* Ed. UNAM, México, 1992, p. 121.

abstenerse de violar la Carta Magna y las leyes federales, así como dar un uso indebido a los fondos y recursos que destine la Federación, cuya penalidad es netamente política.

❖ **Sujetos de responsabilidad política:**

En términos de la propia Carta Fundamental son sujetos de responsabilidad política por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, los siguientes servidores públicos:

A. Funcionarios del Poder Ejecutivo Federal:

1. Administración Centralizada:

- los Secretarios de Despacho,
- los Jefes de Departamento Administrativo,
- el Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- el Procurador General de la República,
- el Procurador de Justicia del Distrito Federal,

2.- Directores de organismos descentralizados, empresas públicas y otras entidades de la administración paraestatal:

- los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados,
- empresas de participación estatal mayoritaria,
- sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y
- fideicomisos públicos.

B. Miembros del Poder Legislativo Federal y representantes electos del Distrito Federal:

- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión,
- los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal

C. Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal:

- los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito,
- los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal,
- los Consejeros de la Judicatura Federal
- los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal,

D. Funcionarios de las Entidades Federativas:

- los Gobernadores de los Estados,
- los diputados locales y
- los Magistrados de los Tribunales Superiores de las Entidades Federativas en el supuesto de que cometan violaciones graves a la Constitución y las leyes federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

E. Otros funcionarios

- el Consejero del Presidente,
- los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral,
- los Magistrados del Tribunal Electoral,

De lo anterior, claramente se desprende que el Presidente de la República, representante de la Nación Mexicana mediante elección popular en términos de lo dispuesto por el artículo 108 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentra inmerso dentro de los servidores públicos sujetos a Juicio Político.

En tal tesitura, el Primer Mandatario de nuestro país no es sujeto de responsabilidad política. En consecuencia, no le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tanto en materia política como administrativa, según se desprende de lo dispuesto por los artículos 2° y 5°, que a la letra dicen:

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

ARTICULO 5.- En los términos del artículo 110 de la Constitución General, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

..."[61]

De lo anterior, claramente se desprende que son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todos aquellos servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, siendo que en la especie el precepto constitucional en cita señala que se reputarán como servidores públicos entre otros, 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.

Sin embargo, el artículo 5° especifica claramente quiénes son sujetos de la responsabilidad en comento, sin que del mismo se desprenda que el Primer Mandatario de nuestro país sea sujeto de juicio político, no obstante, haber sido designado mediante elección popular y manejar los recursos federales y más aún encontrarse constreñido por la protesta que rindió al tomar posesión de su encargo, por el simple hecho de no estar inserto dentro de los funcionarios designados en los artículos 108 y 110 Constitucionales.

En efecto, el Titular del Poder Ejecutivo al tomar posesión del encargo por el que fue designado mediante elección popular, rinde ante el Congreso de la Unión en términos de lo dispuesto por el artículo 87 Constitucional, el siguiente juramento:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, 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 Nación, y así no lo hiciere que la Nación me lo demande."[62]

---

[61] HERRERA Pérez Agustín. *Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.* Ed. Porrúa, S.A., México, 1997, pp 51 y 53.

[62] Caballero, Gloria . Ob. Cit. Pág. 239

En ese sentido, el Presidente de la República siendo el primer político y el primer mandatario de nuestro país y no obstante, la obligación moral que tiene para con el pueblo mexicano no es sujeto de sanción alguna por responsabilidad política, aún cuando su conducta fuese violatoria de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

No es óbice a lo anterior, destacar que antes de que las reformas de 1982 señalaran las conductas infractoras que derivan en responsabilidad política, se consideraba que ésta derivaba del incumplimiento de guardar y hacer guardar la Constitución, esto es, que los funcionarios actúen dentro del marco legal; sin embargo, ni siquiera la demanda popular de tal cumplimiento es suficiente para sancionar al Titular del Poder Ejecutivo de nuestro país.

❖ Causas de Juicio Político

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina cuáles son las conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, al establecer en el artículo 7° lo siguiente:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- Ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la Constitución o las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave;
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (Arts. 6 y 7).

La redacción de las conductas descritas con antelación, han propiciado la dificultad para práctica legal, ya que no constituyen propiamente hipótesis normativas, sino que se reducen a situaciones, que debido a su ambigüedad deben ser interpretadas por el funcionario competente para su aplicación.

❖ Procedimiento del Juicio Político

El juicio político como se ha venido señalando es un medio de control político del Poder Legislativo, sobre los servidores públicos de los tres poderes de la Unión (con exclusión del Presidente de la República); solamente podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro del año siguiente al que lo haya concluido. De ahí que el Congreso de la Unión, actuando a través de sus dos Cámaras, realice el procedimiento de juicio político como órgano de control político, ya que es un procedimiento eminentemente jurisdiccional, que se encuentra claramente establecido en el Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A ese respecto, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se señala: "Las responsabilidades políticas, que se sancionan con destitución e inhabilitación, se sujetan a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo, se aseguran los principios fundamentales de expedites, imparcialidad y audiencia."[63]

Por su parte, José Luis Vázquez Alfaro, opina: "si bien es cierto que el juicio político es una de las garantías constitucionales que existen en nuestro régimen, también lo es que constituye un procedimiento jurisdiccional que es finalmente resuelto con base en criterios procesales más que políticos (aunque se origine en la comisión de una falta de tipo político), pero no constituye en sentido estricto un proceso judicial."[64] Sin embargo, la garantía constitucional no es la única que reviste este juicio, ya que se encuentra relacionado con la inviolabilidad y la inmunidad de los altos funcionarios de la Federación, puesto que impide que puedan ser sancionados sin el enjuiciamiento previo en que se les dé audiencia.

Ahora bien, las irregularidades que pudieran dar lugar a alguna responsabilidad política, a través del juicio político puede ser denunciadas por cualquier persona, ya que a través de dicho juicio se busca imponer a los funcionarios federales, que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho,

[63] HERRERA Pérez, Agustín. Ob. Cit. Pág. 30.
[64] *Código Ético de la Conducta de los Servidores Públicos.* SECOGEF. Ed. UNAM, México, 1994, pág. 68.

sanciones políticas como la destitución de sus funciones y la inhabilitación, hasta por veinte años, dependiendo de la gravedad, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún órgano de gobierno; o en su defecto, a los funcionarios estatales que son políticamente responsables en el desempeño de sus cargos o comisiones, cuando incurran en violaciones a la Constitución Federal, a las Leyes Federales o hagan uso indebido de los recursos y fondos federales.

Ante tales circunstancias, como ya se mencionó con antelación, los órganos encargados de aplicar las normas previstas por la Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como de valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones que den lugar a responsabilidad política son: *la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores,* como Órgano Instructor y Acusación, y como Jurado de Sentencia respectivamente; quienes tienen la atribución de valorar la existencia y gravedad de la conducta en que incurrieron los servidores públicos sujetos a responsabilidad política. Cabe agregar que para la tramitación del procedimiento ambas cámaras pueden funcionar en comisiones, secciones y pleno.[65]

❖ **Denuncia.**

Ahora bien, en términos de lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley de la Materia, cualquier ciudadano puede bajo su más estricta responsabilidad formular denuncia por escrito contra un servidor público ante la Cámara de Diputados, misma que deberá estar apoyada en pruebas documentales, salvo el caso de que el denunciante no pudiere acompañar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, pues en tal supuesto, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

[65] La Gran Comisión de cada una de las Cámaras, al proponerles la Constitución de las comisiones para el despacho de los asuntos de su competencia, someterá a la consideración de cada una de ellas la aprobación de una Comisión encargada de substanciar los procedimientos relativos al juicio político. De tal forma, que una vez aprobada, de cada una de las comisiones que deban conocer se designaran a 4 integrantes para que formen la sección instructora de la Cámara de Diputados y la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores, tendrán el carácter de transitorio y se integran para la atención de las responsabilidades en que incurran los funcionarios políticos.

No obstante lo anterior, el denunciante podrá solicitar a las oficinas o establecimientos públicos correspondientes, copias certificadas de los documentos que pretenda ofrecer como pruebas ante la Sección o Cámara respectiva.

Por su parte, las autoridades están obligadas a expedir las copias certificadas que el denunciante solicite, pero si no lo hicieren, la propia sección o cámara, señalarán un plazo para hacerlo, so pena de una multa de 10 a 100 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; sin embargo, si fuere falsa la petición de las copias, el acreedor a la multa será el interesado.

Las denuncias deben estar firmadas por el denunciante y deben ratificarse dentro de los tres días naturales, a efecto de evitar denuncias anónimas improcedentes que desvirtuarían el propósito para el cual fue creado. La falta de dicho requisito procesal, tiene como consecuencia el desechamiento de plano de la denuncia; sin perjuicio, de que el denunciante nuevamente pueda presentarla, ya que las conductas del presunto infractor son de interés público.

Ahora bien, una vez ratificada la denuncia ante la Oficialía de Partes de la Cámara de Diputados, la Oficialía mayor lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo[66] de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente; asimismo, deberá dar cuenta a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

Dicha Subcomisión deberá examinar tanto la acusación, como las pruebas, dentro del plazo de 30 días naturales con el objeto de determinar lo siguiente:

a) Si el acusado forma parte del grupo de funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político;
b) Si su conducta corresponde a alguna de las causales de procedencia señaladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y
c) Si la conducta que se denuncia constituye una infracción y la probable responsabilidad del acusado.

[66] La Subcomisión de Examen Previo estará integrada por siete Diputados, esto es, cinco miembros con sus respectivos Presidentes y Secretarios de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y por la Comisión de Justicia y se constituirá con carácter transitorio.

En el supuesto de no actualizarse la conducta del servidor público cómo infractora, será desechada; sin perjuicio que de contar con nuevos elementos o pruebas supervenientes se analice de nueva cuenta la denuncia; sin embargo, el desechamiento podrá ser revisado por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición del Presidente a alguna de ellas o al 10% de los diputados que integren ambas comisiones.

Ahora bien, si la citada Subcomisión considera que ha lugar la denuncia en contra del servidor público, la turnará al Pleno de las Comisiones Unidas, la de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia, para formular la resolución correspondiente, a fin de ordenar su turno a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

- Instrucción del Juicio.

Una vez recibida la denuncia, la Sección Instructora deberá determinar previas diligencias que para el caso efectúe, la existencia de la conducta infractora, precisando las características del caso.

Dicha sección podrá emplazar al acusado dentro de los tres días siguientes a la ratificación de la denuncia, para que éste a su vez, en el término de 7 días naturales siguientes a la notificación, comparezca o rinda informe por escrito; sin embargo, como se logra desprender, esta situación es inaplicable, en virtud de que después de la ratificación pasa un trámite de verificación, revisión y análisis preventivo por parte de la Subcomisión de Examen Previo.

En tal tesitura, es notorio que es hasta esta etapa, cuando la sección instructora conoce oficialmente del asunto y se encuentra posibilitada legalmente para intervenir como autoridad competente, de donde se desprende que dicha sección no podía hacer del conocimiento del servidor público hechos que aún eran materia de estudio sobre su procedencia, por tal motivo resulta inaplicable esa determinación.

En consecuencia de lo anterior, es esta etapa procesal en la que el servidor público es conocedor de la denuncia en su contra y por ende, el momento para alegar lo que a su derecho convenga; sin embargo, si se abstiene de comparecer o de

informar por escrito se entenderá que *contesta en sentido negativo, y consiguientemente debe precluir su derecho.*

Las diligencias que no requieran de la presencia del denunciado podrán ser encomendadas al Juez de Distrito que corresponda dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras por medio de despacho firmado por el Presidente y Secretario de la sección, al que se acompaña testimonio de las constancias conducentes.

- Período probatorio.

La Sección Instructora abrirá un período a aprueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas tanto del denunciante, como del servidor público acusado, así como las que la propia sección estime necesarias. La Sección Instructora calificara las pruebas y desechara aquellas que sean improcedentes.

El periodo probatorio puede ser ampliado si al concluir éste, no hubiese sido posible recibir todas las pruebas ofrecidas oportunamente o es preciso allegarse de otras.

- A l e g a t o s.

Al concluir el periodo de pruebas, se pondrá el expediente a la vista de las partes por un plazo de 3 días para cada una de ellas, mismo que correrá de manera independiente.

Primeramente, el expediente estará a disposición del denunciante e inmediatamente después de concluido el plazo, quedará a disposición del servidor público y su defensa por el mismo lapso de tiempo. Vencido este segundo, las partes cuentan con un término de 6 días naturales para formular sus alegatos por escrito.

Concluido el plazo, para la presentación de alegatos, habiéndose o no formulado, la Sección Instructora emitirá sus conclusiones con base en las actuaciones que obren en el expediente incoado en nombre del servidor público,

mismas que entregará a los Secretarios de la Cámara de Diputados, determinando su inocencia o su responsabilidad política.

En caso de inocencia, en las conclusiones se propondrá que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o hecho materia de la denuncia que dio origen al procedimiento. En caso contrario, las conclusiones de la Sección Instructora serán entregadas a los Secretarios de la Cámara de Diputados, que darán cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse en los siguientes tres días hábiles, erigida en Organo de Acusación, para resolver sobre la imputación.

La fecha de la sesión correspondiente será informada al denunciante y al acusado para que se presenten a la misma a alegar lo que a su derecho convenga.

El día señalado para resolver sobre la imputación, la Cámara de Diputados se reunirá erigida en *Jurado de Acusación* previa declaración de su Presidente, sesión en la cual se dará lectura de las constancias procedimentales y se permitirá formular alegatos tanto al denunciante como al acusado y a su defensor; además, ambas partes podrán ejercitar el derecho de réplica.

Posteriormente, las partes se retirarán y la Cámara procederá a la discusión de las conclusiones presentadas, cuya votación deberá ser plenaria y contar con la mayoría absoluta de los diputados presentes en sesión; sin embargo, el artículo 39 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, restringe el voto a los Diputados y Senadores que hubieren formulado la imputación o aceptado el cargo de defensor, aun cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo.

En caso de que la Cámara de Diputados determine la no culpabilidad del servidor público, éste continuará en su encargo o comisión; pero de estimarlo culpable se constituirá ante el Senado de la República a través de una comisión de tres diputados para sostener la acusación.

- **Procedimiento ante el Senado.**

Una vez recibida la acusación ante el Senado, ésta será turnada a la Sección de Enjuiciamiento la que emplazará a las partes que intervinieron en el procedimiento, para que en el plazo de 5 días presenten sus alegatos por escrito.

Transcurrido el término para la presentación de alegatos con o sin ellos, la sección de enjuiciamiento formulará sus conclusiones debidamente fundadas y motivadas, proponiendo las sanciones que se deban imponer al servidor público responsable.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores podrá escuchar a las partes (Comisión de Diputados que sostiene la acusación, el acusado y su defensa) sea de oficio o a petición de parte y disponer de la práctica de otras diligencias, si así lo considera conveniente.

Lo anterior, para el efecto de entregar sus conclusiones debidamente fundadas y motivadas, mismas que deberán entregarse a la secretaría de la Cámara de Senadores.

- Jurado de Sentencia.

Recibidas las conclusiones por la secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor.

Una vez erigido el Jurado de Sentencia, se procederá de la siguiente manera:

a) La secretaría de la Cámara procederá a dar lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;
b) Se dejara constancia de que fueron cumplidas en sus términos, sin excepción, todas y cada una de las etapas del procedimiento conforme a lo dispuesto por el Título Segundo de la Ley de la Materia, particularmente lo referente a la notificación de las partes.
c) Se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor o a ambos.
d) Retirados el servidor público, y permaneciendo los Diputados comisionados se procederá a discutir y votar las conclusiones y aprobar los puntos de acuerdo. El presidente hará declaratoria que corresponda.

Por lo que respecta a la votación de las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento por el Pleno del Senado erigido en Jurado de Sentencia, el artículo 110 Constitucional dispone, que dicho Jurado, aplicará la sanción correspondiente mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Finalmente, es de destacar que en tratándose de los gobernadores, diputados de las legislaturas locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los 3 días naturales siguientes a la recepción.

❖ Sanciones.

Las sanciones aplicables a quienes tengan responsabilidad política consistirán en la destitución e inhabilitación para el ejercicio del empleo, cargo, o comisión en el servicio público de uno hasta veinte años (artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Sin embargo, en el caso de los funcionarios locales, la resolución que se dicte tiene efectos declarativos, ya que la misma debe ser comunicada a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de su atribuciones proceda según corresponda.

Las sanciones correspondientes deberán aplicarse en un periodo no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inició el procedimiento del Juicio Político.

El Congreso de la Unión será quien valorará la existencia o gravedad de los actos u omisiones y en caso, de que dichos actos tuvieran el carácter de delictuosos debe formular la declaración de procedencia.

3.1.2. RESPONSABILIDAD PENAL

❖ **Definición.**

Los servidores públicos tanto federales como estatales, son sujetos de responsabilidad penal, durante el tiempo de su encargo por la comisión de algún delito en términos de la legislación aplicable.

En efecto, "la responsabilidad penal, tratándose de servidores públicos es aquella en que la incurren cuando sus actos u omisiones son sancionados por leyes penales."[67]

❖ **Fundamento Constitucional.**

La responsabilidad penal encuentra su sustento en el artículo 109 fracción II de la Carta Magna, que a la letra enseña:

> "ARTICULO 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:
>
> *II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.*"[68]

De lo anterior, se desprende que la comisión de delitos por parte de los servidores públicos de la Nación Mexicana será sancionada al igual que un particular

---

[67] ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. Ed. Porrúa, S.A., México, 1999, pág. 196.

[68] CABALLERO, Gloria y otro. Ob. Cit. Pág. 310.

en términos de la legislación penal; sin embargo, no debe pasarse por alto que algunos funcionarios gozan del privilegio del fuero (inmunidad), en razón del alto cargo que desempeñan, en términos de lo dispuesto en el artículo 111 de la Lex Legum.

En efecto, el *"fuero"* constituye un privilegio que otorga la Constitución a ciertos servidores públicos para protegerlos de denuncias penales infundadas que pudieran ser consecuencia de revanchas políticas o intereses particulares, así como para mantener el equilibrio entre los poderes públicos.

Así, la *"inmunidad"* que otorga la Constitución e incluso la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, se reduce a los siguientes funcionarios:

A. Funcionarios del Poder Ejecutivo Federal:

- El Presidente de la República;
- Los Secretarios de Despacho;
- Los Jefes de Departamento Administrativo, y
- el Procurador General de la República,

B. En el Poder Legislativo Federal:

- Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión.
- Los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión.

C. En el Poder Judicial Federal:

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federal,
- Los consejeros de la Judicatura Federal;
- Los Magistrados Unitarios y Colegidos de Circuito; y,
- Los Jueces de Distrito

D. En el Gobierno del Distrito Federal:

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.

E. En el Instituto Federal Electoral:

- Consejero Presidente; y,
- Los Consejeros Electorales.

F. Los Funcionarios de los Estados de la República:

- En el Poder Ejecutivo;
- Los Gobernadores de los Estados;

G. En las Legislaturas Locales:

- Los Diputados Propietarios de las Legislaturas Locales.

H. En el Poder Judicial Estatal:

- Los Magistrados de los Tribunales de Justicia de los Estados; y en su caso,
- Los Miembros de los Consejos de las Judicaturas.

El "fuero" se actualiza mientras los servidores públicos desempeñan sus cargos o con antelación a su ejercicio, por lo que para proceder penalmente en su contra, se requiere de un acto previo y especial denominado: *"Declaración de Procedencia" o "desafuero"*, por virtud del cual se suprime la inmunidad de que gozaban hasta ese momento los servidores públicos presuntos responsables de la comisión de un delito y quedan a disposición de las autoridades penales competentes.

En efecto, "la Declaración de procedencia es un procedimiento, sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra."[69]

Así, mediante la Declaración de Procedencia, la Cámara de Diputados tiene la facultad de discernir si ha o no lugar a proceder penalmente contra el inculpado, salvo en el caso del Primer Mandatario de la Nación Mexicana, pues al respecto existe una singular posición, ya que la acusación sólo procede ante la Cámara de Senadores.

En efecto, la Responsabilidad Penal en tratándose del Presidente Constitucional es muy particular, ya que mientras ésta es absoluta para otros

[69] ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit. Ob. Cit. Pág. 238.

funcionarios, ya que responden de toda clase de delitos una vez desaforados, para el Jefe del Ejecutivo queda limitada a los delitos de traición a la patria y los graves del orden común, en términos de lo dispuesto por los artículos 108 y 111 Constitucionales, que a la letra dicen:

> "ARTICULO 108.- 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 del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quiénes 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 los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común.*
>
> ARTICULO 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 aplicable."[70]

De lo anterior, claramente se colige que es menester que la Cámara de Senadores dicte la Declaración de Procedencia para que constitucionalmente posibilite al Juez para proceder penalmente contra el Presidente de la República, cuando éste *traicione a la patria y cometa delitos graves del orden común.* Sin embargo, debido a que no se define cuáles son los delitos graves del orden común, la doctrina ha señalado que bajo este grupo de delitos debe entenderse aquellos que por la gravedad o por la reincidencia no tengan derecho a la libertad provisional bajo caución o bien, se trate de alguno de los delitos contemplados por el artículo 22 de la Carta Magna, que a la letra prevé:

> "ARTICULO 22.-...
>
> ...
> Queda prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse *al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al*

[70]Base de Datos Ley Lex. *Legislación Federal y Jurisprudencia. Código Penal Federal Vigente.* Ediciones Legislativas de Consulta Especializada, S.A. de C.V., México, agosto 2000, pp. 51 y 53.

homicida con premeditación, alevosía, ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar."[71]

En tales circunstancias, es evidente que el Presidente de la República sólo puede ser sujeto de responsabilidad por la comisión de los delitos contenidos en el citado artículo 22 de la Lex Legum.

De acuerdo con lo dicho, el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo puede ser sujeto de responsabilidad por traición a la patria y por la comisión de delitos graves del orden común, por lo que al igual que cualquier otro funcionario público dotado de fuero, ***requiere de la Declaración de Procedencia*** por parte de la Cámara de Senadores, para separarlo de su encargo y ser sometido a proceso ante las autoridades penales competentes como presunto responsable, procedimiento que desde luego debe revestir diversas formalidades, que a continuación se enuncian:

❖ **Procedimiento de la Declaración de Procedencia:**

En el procedimiento de Declaración de Procedencia que se siga al Presidente de la República (servidor público), se actuará conforme a lo dispuesto por la Carta Magna para el juicio político, tal y como se desprende del texto del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

"ARTICULO 25.- Cuando se presente denuncia o querella por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, ***se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de Juicio Político ante la Cámara de Diputados.***[72]

De lo anterior claramente se vislumbra que la Declaración de Procedencia inicia con la denuncia que se formule por cualquier particular cuando estime que el Titular del Poder Ejecutivo con su conducta traicionó a la patria o cometió un delito grave del orden común. La denuncia puede ser presentada directamente ante la

[71] CABALLERO, Gloria y otro. Ob. Cit. Pág. 96 y 98.

[72] HERRERA Pérez, Agustín. Ob. Cit. Pág. 64.

Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores o ante la Representación Social competente quien previa integración de la averiguación requerirá de su *"desafuero"* a la citada Cámara.

Así las cosas, una vez que la denuncia o el requerimiento del Ministerio Público se encuentra en la Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores, ésta procederá a analizar la procedencia de la denuncia y de la acción penal. En el primer caso, solamente resolverá cuando estén reunidos los elementos del tipo y exista la posibilidad de ejercer la acción penal, porque de no ser así la desechará de plano.

En efecto, la Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores analizará la procedencia del llamado *"desafuero"*, remitiendo por riguroso turno la denuncia, querella o requerimiento del Ministerio Público a la Sección Instructora para su dictamen, respecto del cual dará cuenta a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios de la Cámara.

La Sección Instructora podrá efectuar todas las investigaciones que estime necesarias a efecto de establecer la procedencia respecto de si el servidor público inculpado es alguno de los establecidos en el artículo 111 Constitucional, lo que no ocurre con el Presidente de la República, pues es evidente que goza de *Fuero Constitucional;* además, debe verificar si el delito fue cometido durante el ejercicio de su encargo; la existencia del delito y su probable responsabilidad.

Si a juicio de la Sección Instructora el delito es notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara de Senadores (en cualquier otro caso ante la de Diputados) para que ésta resuelva, si se desecha o se continúa con el procedimiento.

Posteriormente, la Sección Instructora en el término de 60 días hábiles contados a partir de la fecha en que se le turna la denuncia, determinará si ha o no lugar a proceder penalmente contra el servidor público, plazo que puede prorrogarse a criterio de la sección.

Una vez determinado el dictamen, el Presidente de la Cámara anunciara que ésta debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente de recibido dicho dictamen, haciéndolo del conocimiento del servidor público inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público.

El día señalado, erigida en Jurado de Procedencia la Cámara de Senadores, cumplirá las siguientes formalidades:

a) La Secretaría dará lectura a las conclusiones del dictamen formuladas por la sección de Procedencia.
b) Se levantará acta en la que conste que las partes que intervinieron en el procedimiento fueron debidamente citadas y que fueron cumplidas en sus términos, cada una de las etapas del procedimiento.
c) Se concederá el uso de la palabra al servidor público inculpado y a su defensor, al querellante, denunciante o Ministerio Público, teniendo el derecho de réplica.
d) Retiradas las partes, con excepción del Ministerio Público (lo que resulta una notoria ilegalidad y patente parcialidad en el citado procedimiento, ya que en él, éste, es parte), se procede a realizar y discutir el dictamen, a la cual el Presidente realizara la declaratoria que corresponda.

Por virtud de la Declaración de Procedencia, el Presidente de la República podrá quedar separado de su encargo y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes. Si el proceso culmina en sentencia absolutoria, teóricamente, el inculpado podrá reasumir su función.

En ese sentido, es notorio que la inmunidad con que goza el Presidente de la República es transitoria, mientras dura el ejercicio de su encargo, pues durante éste sólo puede ser acusado por Traición a la Patria y delitos graves del orden común, en términos de lo dispuesto por el segundo párrafo, del artículo 108 de la propia la Lex Legum, razón por la cual si el citado servidor público cometió el delito de Extorsión, y dado que no es sujeto de responsabilidad penal por tal delito durante el ejercicio de su encargo, dada la inmunidad constitucional de que goza, una vez concluida la Presidencia de la República puede ser sometido a la autoridades penales competentes, ya que no goza de la gracia del indulto, por disposición expresa de la Carta Fundamental.

En efecto, la Declaración de Procedencia tiene carácter definitivo, lo que implica que no puede ser recurrible, ni aún mediante Juicio de Amparo, por lo que si la resolución que emita la Cámara fuese negativa, se suspende el procedimiento, reasumiendo el servidor público su función si se le absuelve. No obstante ello, el funcionario podrá ser sometido a juicio cuando cese en sus funciones y concluya la

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

inmunidad constitucional de que gozaba, pues la Cámara no actúa como jurado penal y en su opinión no prejuzga sobre el fondo del asunto, pero mientras desempeña el cargo queda interrumpida la prescripción.

Al respecto, la Tesis Jurisprudencia N° P./J. 38/96, aparecida en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Pleno, Tomo III, Junio de 1996, Página 387, que a la letra dice:

> "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS. La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, *la Constitución Federal atingentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal."*

Por otra parte, cabe destacar que el desechamiento de la denuncia por improcedente, como la Declaración del Jurado de Procedencia pueden ser revisadas por el Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia a petición de cualquiera de los Presidentes de dichas Comisiones, o en su defecto, a solicitud de cuando menos el 10% de los diputados integrantes de las comisiones.

No es óbice a lo anterior, destacar que cuando se siga proceso penal en contra del Presidente de la República, sin que se hayan satisfecho los extremos descritos con antelación para la Declaración de Procedencia, la secretaría de la Cámara o de la Comisión Permanente, librará oficio al juez o tribunal que conozca de la causa a fin de que se suspenda el procedimiento penal en tanto se resuelve su procedencia o improcedencia, resolución que siempre debe de publicarse a través del Diario Oficial de la Federación, previa comunicación a la Cámara.

❖ Sanciones.

Las sanciones penales se aplican de acuerdo a lo dispuesto en la legislación penal.

3.1.3. RESPONSABILIDAD CIVIL.

La Responsabilidad Civil aplicada al servicio público es una figura jurídica de carácter netamente civil, por virtud de la cual los servidores públicos están obligados a responder, cuando con su conducta se produce un menoscabo a un tercero o bien al Erario Federal.

En efecto, según enseña el profesor Arriaga Becerra: "La Responsabilidad civil tiene lugar cuando el incumplimiento de las obligaciones del funcionario, produce menoscabo en el patrimonio del Estado o daños particulares". [73]

Dicha responsabilidad encuentra su fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

"ARTICULO 111.-...

...

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.

..." .[74]

De lo anterior, claramente se desprende que cualquier servidor público es sujeto de esta responsabilidad, máxime cuando tienen a su cargo el manejo de fondos y recursos federales, ***sin que para ello se requiera de la Declaración de Procedencia.***

En efecto, la responsabilidad civil constituye una regla de excepción al sistema de responsabilidades que se sigue a servidores públicos infractores. Se produce cuando cierta actividad de los mismos ocasiona un daño, sea a los particulares o al propio Estado. El servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión puede causar algún daño por causa propia y por tanto está obligado a indemnizar al damnificado, que puede ser un particular o la administración pública.

---

[73] ARRIAGA Becerra, Hugo Alberto. Ob. Cit. Pág. 589.

[74] CABALLERO, Gloria. Ob. Cit. Pág. 315.

A ese respecto, resulta invocar por analogía la Tesis Jurisprudencial N° II.1o.C.T.85 C, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Segundo Circuito, Tomo: IV, Noviembre de 1996, Página 512, que diferencia la responsabilidad civil en que una persona puede incurrir y que a la letra establece:

"**RESPONSABILIDAD CIVIL POR HECHOS PROPIOS, AQUILIANA Y OBJETIVA. DIFERENCIAS.** Los hechos lícitos y los ilícitos generan obligaciones; y así, es regla que la conducta de una persona le es imputable a ella; por esto, a la responsabilidad proveniente de la conducta de una persona, sea que esa conducta sea lícita o ilícita, se le llama subjetiva porque implica el elemento culpa. Como excepción a dicha regla, se establece que la conducta de terceros también sea imputable a otras personas, a ésta se le llama responsabilidad aquiliana en razón del jurisconsulto romano que creó la fórmula; en esta figura el elemento culpa se encuentra desvanecido, porque se reconoce que la conducta que causó un daño, es ajena a quien resulta obligado, pero aun así, se estima que tiene una culpa por falta de cuidado en las personas que de él dependen y cuya conducta causara el daño, que a su vez, generara una obligación, no a quien lo cometió, sino a la persona de quien dependiera. Por ello, incurren en tal responsabilidad los padres respecto de sus hijos, los mentores respecto de sus pupilos dentro del recinto educativo, los hoteleros respecto de sus empleados, los patrones respecto de sus trabajadores y el Estado respecto de sus servidores. Diversa excepción es la que resulta aun ante la ausencia de conducta, por el solo hecho de ser dueño de una cosa que por sí misma causa un daño. Aquí, no hay conducta y por lo mismo no hay culpa, por eso, a esta responsabilidad se le llama objetiva en ausencia del elemento subjetivo culpa."

A la figura de la Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos, según se desprende de la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Titulo Cuarto Constitucional se aplicarán las disposiciones del Código Civil Federal, que en sus artículos 1910 y 1927 al referirse a la responsabilidad civil extracontractual por los actos ilícitos en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de su encargo disponen:

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

"**Artículo 1927.**- El Estado tiene la obligación de responder de los daños ocasionados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse

efectiva en contra del Estado, cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."[75]

De lo anterior, claramente se colige que atendiendo a lo dispuesto por el artículo 111 Constitucional, el Presidente de la República es susceptible a ser demandado civilmente, cuando en forma objetiva, subjetiva o aquiliana se cause un daño o perjuicio.

3.1.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La Responsabilidad Administrativa encuentra su fundamento en lo dispuesto por el Título Cuarto, artículo 109 fracción III Constitucional, que establece:

"ARTICULO 109.- EL Congreso de la Unión y Las legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."[76]

De la transcripción anterior, se desprende que la Responsabilidad Administrativa tiene lugar cuando los servidores públicos con su conducta dejan de observar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que con motivo de empleo, cargo o comisión tiene encomendada.

---

[75] Base de Datos Ley Lex. *Legislación Federal y Jurisprudencia. Código Civil Federal Vigente.* Ediciones Legislativas de Consulta Especializada, S.A. de C.V., México, agosto 2000, pp. 59.

[76] CABALLERO, Gloria y otro. Ob. Cit. Pág. 311.

Al respecto, Sergio Monserrit opina que: "La responsabilidad Administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."[77]

En esa tesitura, debemos señalar de manera clara, cuáles son los sujetos de responsabilidad a que se refiere la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional, toda vez que el artículo 2°a la letra dice:

> "ARTICULO 2o. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.
>
> Y Por otra parte, el artículo 108 Constitucional, prevé:
>
> "ARTICULO 108.- 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 del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y , en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.
>
> Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las legislaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales."[78]

De lo anterior y atendiendo al tema que nos ocupa, se colige que si el Presidente de la República es el representante de la Nación Mexicana mediante elección popular, debe reputársele con el carácter de servidor público y por ende, sujeto a responsabilidad administrativa, para el caso de que dejase de salvaguardar

---

[77] ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit. *Op. Cit.* Pág.112.
[78] HERRERA, Pérez, Agustín. Ob. Cit. Pág. 51.

los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su encargo como Primer Mandatario de nuestra Nación.

No obstante lo anterior, la Lex Legum limita en su párrafo segundo, las responsabilidades en que pudiera incurrir el Presidente de la República a la traición a la patria y delitos graves del orden común, pasando por alto que dicho funcionario es designado mediante elección popular y por tanto, sujeto de responsabilidad por los actos u omisiones en que incurra en el ejercicio de su cargo, máxime que al tomar su cargo rinde protesta de guardar y hacer guardar nuestra Constitución; así como desempeñar leal y patrióticamente su cargo.

En esa tesitura, es notorio que el Primer Mandatario de la Nación Mexicana debe ser sujeto a observar las obligaciones a que hace alusión el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; esto es, salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad y eficacia en el desempeño de su encargo; sin embargo, ello no es posible Constitucionalmente, ya que como se ha venido observando éste sólo puede ser sujeto de responsabilidad por la comisión de delitos de traición a la patria y los graves del orden común.

No es óbice a lo anterior destacar que en el propio texto del artículo 109 Constitucional, se desprende la autonomía de las responsabilidades y por ende de los procedimientos que al efecto prevean las leyes respectivas, lo que significa que la conducta de un servidor público que pudiera dar lugar a determinado procedimiento y sanción; a su vez puede ser sujeto a un procedimiento o sanción diversa por otra responsabilidad, sin que por ello se transgreda lo dispuesto por el artículo 22 Constitucional que prevé que nadie puede ser sancionados dos veces por la misma conducta, dada la autonomía que la propia Constitución le confiere a los procedimientos de responsabilidades.

3.2. REGULACION ORDINARIA SOBRE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

3.2.1. SIGLO XIX.

Durante el siglo XIX tuvieron vigencia dos importantes Leyes que se encargaron de regular tan importante tema como es la responsabilidad de los funcionarios públicos.

La primera Legislación fue publicada mediante Decreto de 3 de noviembre de 1870 y la segunda en el año de 1896, última que sirvió de modelo a las posteriores del siglo XX.

De ahí, la importancia por destacar lo trascendente que regulaban cada una de las mencionadas Leyes, máxime que durante la entrada en vigor de las mismas, la Constitución que regulaba nuestro Estado de Derecho era la de 5 de febrero de 1857; que como es bien sabido no tuvo plena vigencia dado que surgió en una época de graves desavenencias políticas entre los partidos Liberal y Conservador.

Al respecto, cabe recordar el mensaje a la Nación del Presidente Comonfort:

"La Obra del Congreso salió por fin a la luz y se vio que no era lo que el país quería y necesitaba. Aquella Constitución debía ser iris de paz y fuente de salud que debía resolver todas las cuestiones y acabar con todos los disturbios, iba a suscitar una de las mayores tormentas políticas que jamás había afligido a México. Con ella quedaba desarmado el poder enfrente de sus enemigos, y en ella encontraban éstos un pretexto formidable para atacar el poder; su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable; el gobierno que ligara su suerte con ella, era un gobierno perdido. Y sin embargo, yo promulgué aquella Constitución, porque mi deber era promulgarla, aun cuando no me pareciera buena. El Plan de Ayutla, que era la Luz de mi gobierno y el titulo de mi autoridad me confería la facultad de rechazar aquel Código: me ordenaba simplemente aceptarlo y publicarlo; y si lo hice con la convicción de que no llenaba su objeto, tal como estaba concebido, pero con la esperanza de que

se reformaría conforme a las exigencias de opinión, por los medios que en el mismo se señalaban".[79]

A. LEY SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE 1870.

Con fecha 3 de noviembre de 1870, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, por el entonces Presidente de la República Benito Juárez, *el Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios.*

El citado Decreto fue el primer ordenamiento jurídico que en nuestro país reguló lo relativo a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, sus relaciones políticas, de partidos y con la sociedad en general. Surgió como una necesidad política, ya que era menester limitar la libertad de la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso.

En efecto, en la época en que tuvo vigencia la Ley de 3 noviembre 1870, según se desprende de la Constitución de 1857, el Congreso únicamente se componía de la Cámara de Diputados, por lo que era necesaria su entrada en vigor a fin de limitar la libertad con que gozaba en cuanto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales mencionados en el artículo 105 Constitucional.[80].

En virtud de lo anterior, la Ley en comento regula lo relativo a las responsabilidades en que los altos funcionarios pueden incurrir, qué se debe entender por éstos, cuáles son las faltas, delitos u omisiones y cuáles las sanciones a que se pueden hacer acreedores por su conducta irregular.

Así, parte definiendo que *los delitos oficiales* en que pueden incurrir los altos funcionarios de la federación, son los siguientes:

---

[79] CARDENAS, Raúl F. Ob Cit. Pág. 35.

[80] Los artículos 103 y 105 Constitucionales fueron reformados y adicionados, el 13 de noviembre de 1874; por lo que hace al primero se le adicionó un párrafo en el cual se establecía que eran sujetos de responsabilidad los individuos de la Cámara de Diputados y por lo que respecta al segundo, *se estableció el sistema bicameral en nuestra Constitución.*

- El ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal,
- La libertad del sufragio;
- La usurpación de atribuciones,
- La violación de garantías individuales
- Cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

De lo anterior, se colige que si bien el decreto de referencia pretende precisar cuáles son los delitos oficiales, lo cierto es que la redacción del artículo 1° en cuanto a las conductas que pueden ser consideradas con tal carácter es tan vago, que no permite que se configuren propiamente delitos.

Al respecto, Raúl F. Cárdenas señala que los delitos oficiales enunciados en el artículo 1° de la Ley en comento "no son propiamente tales, sino situaciones políticas que hacen factible la separación de sus cargos a los altos funcionarios que hubieran perdido la confianza del pueblo."[81], por lo que es evidente que aunque el propósito de dicha legislación consistía en configurar y diferenciar los delitos oficiales de cualquier otro, el mismo no tuvo aplicación prácticamente, por la ambigua redacción.

Por su parte, en los artículos 2° Y 3° se definen *las faltas y omisiones*, en los siguientes términos:

> "ARTICULO 2°.- *La infracción de la Constitución o leyes federales* en materia poca importancia, constituye una falta oficial a los funcionarios."
>
> "ARTICULO 3°.- *Los mismos funcionarios incurren en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos*, lo cual tratándose de los gobernadores de los Estados, se entiende sólo en lo relativo a los deberes que les imponga la Constitución o las Leyes Federales".[82]

Asimismo, en su artículo 7° establece que quiénes son los sujetos a esta legislación y el tiempo para hacerla efectiva. Los funcionarios son: los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados y *el Presidente de la República;* siendo que la responsabilidad podrá exigirse durante el tiempo en que el funcionario ejerza su cargo, y hasta un año después.

---

[81] CARDENAS, Raúl F. Ob. Cit. Pág. 38

[82] Extraido por: CARDENAS, Raúl. *Ob. Cit.* Pág. 36.

Cabe señalar que si bien el Titular del Poder Ejecutivo es sujeto de responsabilidad, también lo es que ello sólo se actualiza cuando cometa *los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.*

Las faltas oficiales como la infracción a la Constitución en materia de poca importancia a la que términos del artículo 2° también es sujeto el Presidente de la República, ya que la Constitución no hace distingo respecto de la importancia de la infracción, se sancionan con la suspensión del encargo e inhabilitación por un plazo que no baje de un año, ni exceda de cinco y en los supuestos de omisiones la penas se reducen de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

Por su parte, el artículo 8° de la Ley de Responsabilidad señala que declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios aludidos en párrafos anteriores; entre ellos, el Presidente de la República por delitos, faltas u omisiones oficiales en que hayan incurrido desempeñando sus respectivos encargos, queda expedito el derecho de la nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en un delito, falta u omisión.

No obstante lo anterior, si el funcionario comete además de un delito oficial, un delito común, después de sentenciado por la responsabilidad oficial, se pondrá a disposición del Juez competente, para que de oficio o a petición de parte se le juzgue y aplique la pena respectiva por el delito común, supuesto al que también era sujeto el Presidente de la República.

Además, en su artículo 11 establece la acción popular para denunciar los delitos oficiales, mismo que previo procedimiento que se siga al inculpado requiere en tratándose de delitos oficiales de la petición de si es o no culpable y en los comunes, consultando si hay o no lugar a proceder en su contra, lo que da por terminada la acción de gran jurado y como puede colegirse se asemeja a la figura de Declaración Procedencia prevista tanto en la Constitución como en Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigentes.

En esa tesitura, se logra apreciar que en la Ley de 1870, se requería de la presencia de lo que en la actualidad conocemos como el "desafuero" para proceder en contra del funcionario cuando cometiere un delito oficial o común, a través de la declaración de la culpabilidad o de la procedencia respectivamente.

Así, en tratándose de delitos oficiales se preveía que la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de votos debía determinar si el acusado era o no culpable; en el primer supuesto el presunto responsable era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en Pleno y erigida en Tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procediere a la aplicación de la pena que la Ley designe (artículo 105 Constitucional).

Lo anterior es así, ya que antes del año de 1870 no se había expedido ni el Código Penal, ni los Códigos Procesales, ni existía el sistema bicamaral, por lo que al no existir pena, ni delito oficial definido, no era posible la disposición vertida en el párrafo que antecede y por tanto, tampoco le podía ser aplicable a nuestro Primer Mandatario.

En esa tesitura y atendiendo al tema que nos ocupa se colige que el Presidente de la República, como alto funcionario de nuestra Nación, es sujeto de responsabilidad; sin embargo, dicha responsabilidad se encuentra limitada en términos de lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, a *los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, previo procedimiento de desafuero que se le siga para separarlo de su encargo y sólo así sancionarlo conforme a derecho.*

Además, que en tratándose de la comisión de delitos comunes carecía de aplicación como se ha visto por ausencia de Legislación aplicable.

B. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896 [83]

La Ley citada al rubro fue creada el 29 de mayo de 1896 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del mismo año, vinó a reglamentar los artículos 104 y 105 Constitucionales, en cuanto a las responsabilidades de los funcionarios por la comisión de delitos comunes u oficiales o ambos; así como lo relativo al Fuero Constitucional.

[83] Citado por: CARDENAS, Raúl. *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.* Ed. Porrúa, S.A, México, 1982, pág. 39.

Se encuentra integrada por 64 artículos, repartidos en seis capítulos; precisa en términos de la Constitución de 1857 a quienes se debe reputar como altos funcionarios federales, que como fue visto en su antecesora son los diputados y senadores; los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República que durante 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* (Arts. 1, 2 y 3).

Asimismo, dispone que sólo el Congreso General, en la forma y modo que prescribe la Constitución y la Ley en cuestión, es competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, aun cuando el funcionario haya cesado de su cargo, pero dentro del término de un año.

También, se previene que en tratándose de los delitos comunes que cometan los altos funcionarios durante el desempeño de su encargo, para proceder legalmente en su contra se requiere que el Gran Jurado declare que ha lugar a proceder, dado que gozan de fuero por disposición expresa de la Constitución desde el día de su elección; pero no gozan de dicho privilegio cuando durante ese tiempo aceptan otro empleo, cargo o comisión, a no ser que al propio tiempo estuvieren ejerciendo sus funciones.

Asimismo, dispone que en las demandas del orden civil no existe fuero o inmunidad para los altos funcionarios.

Por su parte, en su capítulo II que denomina *las Secciones Instructoras,* compuesto de cuatro artículos dispone que en la segunda sesión ordinaria del primer año, del primer período, la Gran Comisión de cada Cámara, al proponer las demás comisiones, sugerirá también 16 individuos en la Cámara de Diputados y 10 en la de Senadores, de los que sacarán de cada Cámara, cuatro individuos para que formen las secciones instructoras del Gran Jurado, debiendo ser presidente de cada sección, el primer nombrado y secretario, sin voto el último; los restantes seguirán adscritos a la Gran Comisión y su nombramiento como miembro de dichas comisiones será preferente a la de cualquiera otra comisión.

En los capítulos subsecuentes fija los procedimientos a seguir en los casos que prevé la Constitución de 1857 en relación con la responsabilidad de los altos

funcionarios de la Federación, por la comisión de delitos comunes u oficiales ya enumerados en la citada ley de 1870.

En efecto, la referida Ley en el capítulo III, regula lo relativo al procedimiento que se sigue a los altos funcionarios cuando cometen un delito común durante el desempeño de su encargo; sin embargo, la critica que ha recibido consiste en el nombre que le otorgó a dicho capítulo al denominarlo: ***"Procedimiento en los casos delito del orden común"***, cuando debió referirse a los delitos comunes para diferenciarlos de los oficiales y así evitar la confusión entre delitos del orden común y delitos del orden federal.

El procedimiento que se sigue y se establece en dicho capítulo es el referido en el artículo 104 de la Constitución de 1857, que fue visto en el punto 1.8, de este estudio y que a grosso modo señala

En los casos en que se ocurra a la Cámara de Diputados para que se proceda en contra de algunos de los funcionarios citados con antelación y que gozan de fuero constitucional, como es el caso del Presidente de la República, se requiere cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Denuncia de particulares;
- Cuando el interesado solicite la Declaración de Inmunidad por causa en su contra por Juez Incompetente;
- Por autoridad que dé noticia de instruir averiguación que afecte a cualquier alto funcionario.

A ese respecto, los Secretarios o la Instancia respectiva darán cuenta de oficio en sesión secreta.

El Presidente de la Cámara Popular pasará los documentos a la Sección Instructora que corresponda, para ésta en el plazo de 15 días rinda la calificación si la conducta del funcionario es o no presumible de la constitución de delito. Si lo fuera citará a acusador y al acusado, así como practicará las diligencias que estime necesarias para la comprobación de circunstancias.

Dada cuenta con el dictamen, el Presidente de la Cámara de Diputados dará lugar a erigirse al día siguiente en Gran Jurado con la citación del Acusador y el Acusado con la compañía de su defensor. De tal forma que erigido el Gran Jurado, se

leerá todo el expediente dándole la palabra a las partes, quienes se retirarán para que dicho jurado discuta y por mayoría absoluta de votos se señale si ha o no lugar a proceder en su contra

Si hubiere lugar a proceder quedará separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales; en caso contrario, no habrá lugar a procedimiento ulterior.

Asimismo, la Ley en comento estableció que en tratándose de delitos oficiales, conocería la Cámara de Diputados y la de Senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos si es o no culpable; si lo considera así quedará separado de su encargo y puesto a disposición de la Cámara de Senadores que, erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo y del acusador si lo hubiere procederá aplicar la pena que corresponda.

El procedimiento anterior, fue detallado en el Capítulo IV y V de la Ley en comento. El primero fue intitulado *"Procedimiento del Jurado de Acusación"*, en el artículo 26 dispone que en los casos de acusación por responsabilidad oficial ante la Cámara de Diputados remitirá los documentos a la sección instructora que corresponda.

La sección respectiva practicara las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos y verificará lo siguiente:

- Existencia del delito.
- Citación del acusado;
- Hará saber al acusado el motivo del procedimiento y el nombre del acusador recibiendo las ampliaciones que sean necesarias. Asimismo, puede nombrar a las personas que lo defiendan, si se rehusare se le nombrará un defensor de oficio.

Posteriormente, la sección instructora abrirá un término probatorio, las que se pondrán a la vista de las partes por el término de tres días para que preparen sus alegatos la acusación y la defensa que se presentaran dentro de los seis días siguientes. Transcurrido el término se producirá el dictamen sobre la culpabilidad o no del reo.

Si con la responsabilidad oficial, apareciere la de algún delito común, la sección instructora después de practicar las diligencias respectivas formulara su

dictamen con dos proposiciones: una que corresponda al delito oficial y otra al delito común. Posteriormente la sección instructora lo entregará a las Secretarías de cada Cámara y recibido el Presidente de la Cámara anunciará que debe erigirse en jurado de acusación, al siguiente día.

Al igual que en el procedimiento seguido para los delitos comunes, se citará al acusador y al acusado para que comparezcan, lo que debe ser en el término de un mes. De tal forma que Cámara erigida en Jurado de Acusación, la Secretaría leerá todo el expediente, con la palabra del acusador y el acusado, con derecho a réplica, se retirarán, para la deliberación del resultado.

Si el resultado fuere absolutorio, el funcionario seguirá desempeñando su cargo; pero, si fuere condenatorio será separado se encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores con el veredicto del Jurado de Acusación.

Respecto al procedimiento seguido por la Cámara de Senadores, la Ley de referencia en su capítulo V denominado *"Procedimiento del Jurado de Sentencia"*, reguló lo siguiente:

Una vez que el Senado hubiera recibido el veredicto de la Sección instructora, lo leerá, así como los alegatos respectivos, con la participación del acusador, el acusado y su defensor, para que una vez retirados éstos, se discuta por mayoría absoluta de votos el dictamen de la Sección Instructora; si con el delito oficial concurriere un delito común previa declaración de la sección instructora, será puesto a disposición del juez competente para que se le juzgue.

La Ley de Responsabilidades dispone que las determinaciones de las secciones son irrevocables y por tanto, las determinaciones sobre los delitos oficiales no conceden al reo la gracia del indulto.

Finalmente en su capítulo VI, denominado *"Reglas Generales"*, regula cuestiones de suma importancia sobre los procedimientos vistos con antelación, como la recusación, el envío de exhortos, la ausencia del acusado o el acusador, las reglas sobre el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal por lo que hace a los delitos comunes, así como la vigencia de disposiciones de la Ley de 3 noviembre de 1870, en la que aún no se encontraba en vigor el Código Penal.

3.3. LA VIGENTE REGULACION DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Como se ha venido mencionando, el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado con el ánimo de exterminar la conductas delictivas y contrarias a derecho por parte de servidores públicos corruptos, tuvo a bien proponer una reforma Constitucional a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

En efecto, la citada reforma propone nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción de los funcionarios públicos a través de la "renovación moral", a fin de cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

En esa tesitura, a partir de la reforma que sufrió la Carta Magna se establecen nuevas bases jurídicas sobre las responsabilidades de los servidores públicos que como se ha estudiado se compone de cuatro modalidades: penal, civil, administrativa y política, cada una con sus propios matices, procedimientos y legislaciones como se verá a continuación:

3.3.1. EL VIGENTE TEXTO CONSTITUCIONAL.

El Vigente Marco Constitucional del sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en nuestro país existe a partir de la Reforma de 1982 al Título IV Constitucional, que contiene los principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidad de los servidores públicos (política, administrativa, penal y civil).

Dicho Marco se encuentra contenido de los artículos 108 a 114. El primero de ellos establece quienes deben ser considerados servidores públicos, entre los que desde luego se encuentra el Presidente de la República, pues es un representante de elección popular, que desempeña cargo en la Administración Pública Federal, por lo

que es responsable por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus respectivas funciones.

No es óbice a lo anterior destacar, que si bien el Titular del Poder Ejecutivo es sujeto de responsabilidad en términos del artículo 108 primer párrafo, también lo es que éste únicamente puede ser sancionado por *Traición a la Patria y Delitos Graves del Orden Común,* de donde se colige la Protección que con motivo de su cargo, la propia Lex Legum le confiere.

Al respecto, el texto vigente establece:

"ARTICULO 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores 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 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, solo 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 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."

Por su parte, el 109 brinda la base Constitucional para la expedición de leyes federales y locales sobre responsabilidad de los servidores públicos, contiene el fundamento del juicio político, *de la responsabilidad penal* y la responsabilidad administrativa. Asimismo consagra el principio *non bis in idem,* que prohibe la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza por la comisión de una misma conducta; además, faculta, en su último párrafo, a cualquier ciudadano para que denuncie ante la Cámara de Diputados cualquiera de las conductas constitutivas de responsabilidad, tal y como se desprende de su propio texto, que a la letra señala:

"ARTICULO 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."

El artículo 110 contiene los principios y lineamientos constitucionales que deben ser seguidos en materia de juicio de juicio político, y contiene precisiones respecto de los sujetos, las autoridades competentes, el procedimiento y las sanciones que pueden ser impuestas al término del mismo.

Sin embargo, dicho precepto no prevé que el Presidente de la República pueda ser sujeto a Juicio Político, no obstante que es el Primer Político de Nuestra Nación y que por las funciones que realiza pudiera ser sancionado en ese ámbito.

El precepto en comento, establece:

"**ARTICULO 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 de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los 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 de 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 de declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento 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.

La declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables."

Los artículos 111 y 112 regulan en forma más detallada el procedimiento de declaración de procedencia de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional, al establecer:

"**ARTICULO 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 Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la 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 inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

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.

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

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables.

En efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si esté culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y si se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entable contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicaran de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."

"ARTICULO 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la cámara de diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto."

Finalmente los artículos 113 y 114 establecen lo relativo a la responsabilidad administrativa, y el término de prescripción para iniciar los procedimientos relativos al juicio político y a las responsabilidades penal y administrativa de los servidores públicos, al determinar lo siguiente:

"ARTICULO 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalaren las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

"ARTICULO 114.- El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo de encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se

interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

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

En esa tesitura, se puede concluir que el Primer Mandatario de nuestra Nación sólo puede ser sancionado en casos muy específicos, para lo cual forzosamente se necesita de la Declaración de Procedencia que al efecto realice el Senado de la República, dado el Fuero Constitucional del que goza.

3.3.2. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Como se ha venido reiterando al entrar en vigor la reforma constitucional en cuanto al régimen de los servidores públicos, también adquirió vigencia la Ley Reglamentaria del Titulo Cuarto Constitucional, intitulada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el día 31 de diciembre de 1982.

La referida Ley, estableció un moderno y estructurado sistema disciplinario, que constituyó un paso en el propósito gubernamental de combatir la corrupción en la gestión pública, a través del establecimiento de obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo, las sanciones y procedimientos para prevenirlos y corregirlo.

Lo anterior, obedece a que "la función pública es una actividad de interés general que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público representa, en

nuestro Estado una de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe ser conducida a través de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente"[84].

Además, la Ley en comento no sólo se constriñe a regular lo relativo a las responsabilidades política, administrativa y la declaración de procedencia de los servidores públicos, sino que vino a exterminar con la confusión entre delitos, faltas oficiales y delitos comunes, siendo uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes citadas en puntos anteriores. Entendiéndose por delitos comunes un delito primario, original que es atentado al orden de la sociedad como tal; en tanto que los oficiales son aquellos que un funcionario o empleado público ejecuta en ejercicio de sus atribuciones.

También, el Título Primero, Capítulo Unico, denominado Disposiciones Generales, artículo 2, establece que: "son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

En tal tesitura, como ya fue mencionado con antelación, si la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que son sujetos de ella, los servidores públicos descritos en el primer párrafo del artículo 108 de la Lex Legum, mismo que si bien contempla al Titular del Poder Ejecutivo Federal, también lo es que éste no puede ser sujeto de responsabilidad durante el ejercicio de su encargo, salvo en los casos de traición a la patria y de delitos graves del orden común.

En ese orden de ideas, y atendiendo a que la Ley en comento sólo regula lo relativo a la responsabilidad política y administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos de la Administración Pública, se desprende que la misma no le es aplicable al Presidente de la República, salvo por lo que se refiere al Procedimiento de Declaración de Procedencia que se ventile en caso de que dicho funcionario *traicione a la Patria o cometa delitos graves del orden común,* procedimiento que fue analizado en el punto 3.1.2. relativo a la Responsabilidad Penal.

---

[84] EXPOSICION De Motivos de la Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Extraído de La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1997, pág. 21.

3.3.3. EL CÓDIGO PENAL.[85]

El Código Penal Federal vigente, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, bajo la gubernatura de PASCUAL ORTIZ RUBIO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Como su nombre lo indica regula lo relativo a los delitos que los habitantes de nuestro país con su conducta pueden ocasionar, así como las sanciones que por tal motivo se les aplica.

En efecto, el Código en comento regula las conductas delictivas en que pueden incurrir los habitantes de nuestra Nación, al establecer en el Titulo Primero denominado *Responsabilidad penal*, Capítulo I. *Reglas generales sobre delitos y responsabilidad*, artículo 7° que: "*Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales*".

En esa tesitura y atendiendo a que el tema que nos ocupa se refiere a la responsabilidad que Constitucionalmente tiene el Presidente de la República: esto es, a que durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común, entendiéndose el delito como el acto u omisión que sancionan las leyes penales, se procede analizar el contenido del primero de los citados.

Lo anterior en atención a las reformas que sufrió el Código Penal Federal, con la entrada en vigor del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que como fue visto en el punto relativo a la responsabilidad penal.

El Código Penal Federal regula en el Libro Segundo, Título Primero denominado *Delitos contra la Seguridad de la Nación*, lo relativo al delito de traición a la Patria, al disponer en el artículo 123 los supuestos por los cuales el Presidente de la República puede cometer tal delito y por ende proceder penalmente en su contra. Dicho Precepto dispone:

---

[85] Base de Datos Ley Lex. *Legislación Federal y Jurisprudencia, Código Penal Federal Vigente*. Ediciones Legislativas de Consulta Especializada, S.A. de C.V., México, agosto 2000, pp. 1.

"ARTICULO 123.- Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:

I.- Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero;

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

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

Se considerará en el supuesto previsto en el primer párrafo de esta fracción, al que prive ilegalmente de su libertad a una persona en el territorio nacional para entregarla a las autoridades de otro país o trasladarla fuera de México con tal propósito.

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

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

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

VI.- Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior;

VII.- Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobierno extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares;

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

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

X.- Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquel haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;

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

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

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

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

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

Sin embargo, las hipótesis transcritas con antelación no son las únicas por las cuales el Primer Mandatario de nuestra Nación puede ser sancionado Constitucionalmente por el Delito de traición a la Patria, ya que en los subsecuentes artículos se disponen otros supuestos. Tal es el caso de los artículos 124, 125 Y 126, que prevén lo siguiente:

"ARTICULO 124.- Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de veinticinco mil pesos, al mexicano que:

I.- Sin cumplir las disposiciones constitucionales, celebre o ejecute tratados o pactos de alianza ofensiva con algún Estado, que produzcan o puedan producir la guerra de México con otro, o admita tropas o unidades de guerra extranjeras en el país;

II.- En caso de una invasión extranjera, contribuya a que en los lugares ocupados por el enemigo se establezca un gobierno de hecho, ya sea dando su voto, concurriendo a juntas, firmando actas o representaciones o por cualquier otro medio;

III.- Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión, o al que, en el lugar ocupado, habiéndolo obtenido de manera legítima lo desempeñe en favor del invasor; y

IV.- Con actos no autorizados ni aprobados por el gobierno, provoque una guerra extranjera con México, o exponga a los mexicanos a sufrir por esto, vejaciones o represalias."

"ARTICULO 125.- Se aplicará la pena de dos a doce años de prisión y multa de mil a veinte mil pesos al que incite al pueblo a que reconozca al gobierno impuesto por el invasor o a que acepte una invasión o protectorado extranjero."

"ARTICULO 126.- Se aplicarán las mismas penas a los extranjeros que intervengan en la comisión de los delitos a que se refiere este Capítulo, con excepción de los previstos en las fracciones VI y VII del artículo 123."

Así las cosas, como se logra apreciar son diversos los supuestos por los cuales nuestro Primer Mandatario puede ser sujeto de responsabilidad penal por la comisión del delito de traición a la Patria; sin embargo a efecto de no perder de vista los supuestos por los que se puede proceder en su contra, retomaremos el texto constitucional que a la letra dice: "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."[86]

En esa tesitura, atendiendo a que la responsabilidad que le puede ser exigible al Presidente de la República es muy restringida por disposición expresa de la propia Lex Legum, no permite que al igual que a otro servidor público, como lo es él en términos del primer párrafo del artículo 108 Constitucional, se le apliquen las demás disposiciones que al efecto prevé el Código Penal Federal para los delitos cometidos por los servidores públicos, por lo que resulta inútil su estudio.

En ese sentido, resulta útil únicamente enunciar lo que al efecto, prevé el citado ordenamiento, por lo que hace a los *Delitos cometidos por servidores públicos,* en el Título Décimo, al establecer cuáles son los delitos por lo que se les puede responsabilizar y sancionar a los servidores públicos y qué se debe entender por éstos, al disponer en el artículo 212, lo siguiente.

"ARTICULO 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente

[86] CABALLERO, Gloria y otro. *Ob. Cit.* Pág. 307.

Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente."

Asimismo, dispone que para la individualización de la sanción previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta, en su caso si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Los delitos por los cuáles puede ser sancionado un servidor público, son los siguientes:

- Ejercicio indebido de servicio público,
- Abuso de autoridad
- Coalición de servidores públicos
- Uso indebido de atribuciones y facultades
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones
- Tráfico de Influencia
- Cohecho
- Enriquecimiento Ilícito
- Delitos cometidos contra la administración de justicia
- Delitos cometidos por los servidores públicos,
- Ejercicio indebido del propio derecho

Al respecto, el artículo 227, dispone que las disposiciones anteriores se aplicarán a todos los funcionarios o empleados de la administración pública, cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos.

En esa tesitura y sin perder de vista el tema que nos ocupa, es evidente que aún cuando por disposición expresa de la Constitución y por ende, del Código Penal

Federal, el Presidente de la República podría ser sujeto a cualquiera de los delitos enunciados con antelación; por ser un servidor público que labora para la Administración Pública Federal, también lo es que dada la protección que la misma Lex Legum le confiere no se puede proceder en contra, salvo en los casos de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Sin perjuicio de lo anterior, es de señalarse que por lo que hace a los delitos graves del orden común como fue visto en el punto 3.1.2, son considerados con tal carácter los descritos por nuestra Constitución en el artículo 22, ya que debido a la ausencia de regulación en esa materia por parte de las Leyes Orgánicas que regularon la responsabilidad de los funcionarios públicos, doctrinalmente se ha considerado bajo este grupo de delitos aquellos que por la gravedad o por la reincidencia no tengan derecho a la libertad provisional bajo caución.

En efecto, para determinar cuáles son los delitos graves del orden común a que puede sujetarse el Presidente de la República, nos debemos remitir a los descritos en el artículo 22 de la Lex Legum, que por su gravedad y lesividad de los más importantes bienes sociales o individuales en todas las épocas se han considerado como tales.

Así, debemos estimar que el Presidente de la República puede ser sujeto de responsabilidad cuando con su conducta traicione a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos por delitos graves del orden militar.

En esa tesitura, es evidente que si el Primer Mandatario de nuestra Nación comete algunos de los ilícitos citados con antelación, habrá lugar a proceder en su contra, por su actuar, máxime que como Represente de nuestro país debe velar por la seguridad y bienestar de sus habitantes, sin que de modo alguno ello le permita cometer una serie de delitos y arbitrariedades en perjuicio de dichos principios.

Así las cosas, resulta claro que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo puede ser sujeto de responsabilidad por traición a la patria y por la comisión de delitos graves del orden común, no obstante que debiera haber lugar a proceder en su contra respecto de cualquier acto que cometa en contra de los intereses de la Nación Mexicana por encontrarse en sus manos el destino del país.

CAPITULO IV.

EL PRESIDENCIALISMO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO, Y REFLEXIONES Y PROPUESTAS EN TORNO A LA RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO.

Como se ha venido observando a lo largo del presente trabajo, el Presidente de la República que encabeza y desempeña el ejercicio Ejecutivo del País, únicamente puede ser sujeto de responsabilidad por la comisión de los delitos de traición a la patria y los graves del orden común, por disposición expresa de la Carta Magna.

Sin embargo, como es bien sabido el "Poder" Ejecutivo que encabeza el Presidente de la República, no es el único que existe, sólo basta recordar: "El espíritu de la Leyes" de Montesquieu, para tener presente que en nuestro Estado el Poder Público se deposita en tres órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial a fin de obtener un equilibrio y desarrollo dinámico.

A ese respecto, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala:

> "El concepto "poder" implica la idea de actividad, fuerza, energía o dinámica. Desde este punto de vista, cuando tal actividad, fuerza, energía o dinámica se despliegan por el Estado a través de sus múltiples órganos, se está en presencia del "poder pública" que es un poder supremo de imperio, de mando o de gobierno que subordina, somete o encauza a todos los entes individuales y colectivos que dentro del territorio existen o actúan.
>
> El poder Público del Estado es uno sólo e indivisible y que, por tanto, no existen "tres" poderes como indebidamente se supone u asevera, sino tres funciones en que se desenvuelven dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de diversos órganos del Estado."[87]

[87] BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1996, pág. 730.

En ese sentido, la división de funciones consagrada en el artículo 49 de la Lex Legum, descansa en los fundamentos de todo régimen democrático y liberal. Dicho precepto prevé: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo Ejecutivo y Judicial.

No podrá reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el 2° párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Lo anterior es así, ya que a través de la división de funciones se frena el poder con la distribución equilibrada de los otros dos; se limita su ejercicio a través del derecho, ya que dispone cuál es la función de cada uno, sin que de modo alguno permita la invasión de funciones y al mismo tiempo impide el monopolio de poderes.

La división de poderes predomina en todo Estado de Derecho; esto es, en un Estado en donde el poder siempre está sujeto a las leyes y no a las arbitrariedades de quienes ejerzan las funciones públicas, ya que esa conducta originaría una dictadura.

La división en cita no es absoluta, ya que la Carta Magna dispone que aún cuando los tres poderes son independientes en su forma de organizarse y de actuar, son partes de un todo y se complementan para lograr el funcionamiento del Estado. De tal forma, que la división se perfecciona con la coordinación de los mismos.

No obstante lo visto en párrafos anteriores, el Poder Ejecutivo en nuestro país sigue predominando y en la vida coloquial se le atribuye el ejercicio del Poder Público, como si no existiesen los otros dos órganos; tan es así, que el propio legislador en el Título III, Capítulo III, artículo 80, le confiere cierta supremacía con respecto del legislativo y judicial, al determinar lo siguiente:

> "ARTICULO 80.- Se deposita el ejercicio *del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión* en un solo individuo, que denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Por su parte, en los artículos 50 y 94 al consagrar ante quien se depositan los otros dos órganos, establece:

"ARTICULO 50.- El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

ARTICULO 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito".

En esa tesitura, es evidente que aún cuando nuestros antecesores lucharon por el equilibrio del poder, como lo fueron Morelos y Madero, plasmado en nuestras Constituciones de 1824, 1857 y 1917 la concentración del Poder en el Organo Ejecutivo se sigue presentando, por lo que a efecto de entender dicha problemática se analizará a continuación la figura que tanto ha perjudicado el desarrollo de nuestra Nación: *el Presidencialismo.*

4.1. SISTEMA PRESIDENCIAL

Previo el análisis del sistema presidencial, cabe destacarse qué se debe entender por Organo Ejecutivo, pues en términos del artículo 80 de nuestra Carta Magna, se establece que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un individuo, que se denominará Presidente de la República, que previos requisitos legales el pueblo le confiere por un período determinado.

A ese respecto el maestro Burgoa señala: "por 'poder ejecutivo' debe entenderse el conjunto de órganos estatales en que éste se deposita o a los que se confía. Según esta indebida pero naturalizada concepción el poder ejecutivo, como sistema orgánico jerarquizado, se encabeza por un funcionario denominado 'presidente' ...".[88]

En ese orden de ideas y siguiendo los lineamientos a que alude el maestro Burgoa, el Ejecutivo se encuentra encabezado por un individuo conocido como Presidente de la República, quien desempeña una función pública de imperio de

[88] Ibidem. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 738.

carácter no sólo ejecutiva, sino también administrativa, cuyos elementos de tipo estructural le son conferidos por la Constitución.

En ese sentido, el sistema presidencial, no es otra cosa que un tipo estructural del Organo Ejecutivo, cuyos elementos le son conferidos por el régimen jurídico de cada país, pues no debe pasarse por alto que dicho sistema se presenta en la forma de gobierno "Republicano".

Lo anterior es así, ya que en dicha forma de gobierno predomina la división de poderes y el Jefe de Estado es designado por elección popular y renovado en un lapso determinado, tal como ocurre en nuestro régimen.

Sin embargo, el sistema presidencial no es la única modalidad de esta forma gobierno, ya que también existe *el sistema parlamentario*.

4.1.1. CARACTERISTICAS

Cómo fue visto con antelación, en el sistema presidencial el Poder Ejecutivo que ejercita un individuo como función pública cuenta con lineamientos básicos y comunes que lo peculiarizan de otro sistema. Dichos elementos son los siguientes:

a) En un sistema presidencial, el Titular del Organo Ejecutivo se deposita en un solo individuo, que requiere de la mayoría de la voluntad popular del pueblo en elecciones directas para que le sea conferido dicho cargo (artículo 83 de la Lex Legum). No existen signos de supeditación hacia el Congreso, por lo que el voto de desconfianza que se utiliza en el Parlamento para eliminar al Presidente y sus ministros, no opera en éste sistema.

b) El Presidente como Supremo Organo encargado de desempeñar la función ejecutiva o administrativa estatal, goza con la facultad de nombrar a sus colaboradores inmediatos para desempeñar la función de la administración pública; sin embargo, la responsabilidad que por tal motivo tiene el Presidente de la República es limitada, ya que los

colabores que designa son los que asumen una responsabilidad directa ante él (artículo 89, fracc. II). En tal virtud, "la responsabilidad presidencial no sólo es el motivo que justifica la facultad de nominación, sino la atribución de nombrar y remover libre y discrecionalmente a sus colaboradores cuando lo juzgue oportuno, conveniente o necesario para los intereses del Estado y la buena marcha del gobierno."[89]

c) Los colaboradores del Presidente de la República son denominados Secretarios de Estado y fungen como auxiliares en los distintos ramos de la administración pública y no tienen ninguna relación jurídico-política directa, ya que el único responsable en todos sus aspectos es el Presidente.

d) El nombramiento y la permanencia de los Secretarios de Estado deriva del cargo que les es conferido por determinación presidencial, sin que puedan formar un grupo decisorio distinto y opuesto al Presidente.

e) La representación interna y externa del Estado corresponde al Presidente. De ahí, que como encargado de dirigir toda la Administración de la Nación, se le llame "Jefe de Estado".

En efecto, recibe el nombre de "Jefe de Estado", el Presidente la República al representar a la autoridad administrativa suprema del Estado, por lo que le compete la implantación de sistemas, medios y métodos para afrontar la problemática del país y satisfacer las necesidades inmediatas, elevando el nivel de vida de las personas. A ningún otro funcionario le corresponden las tareas administrativas, sin que por ello, se afecte la colaboración de los secretarios de Estado y la asistencia técnica o jurídica que necesite, lo que de nueva cuenta hace notorio que las decisiones presidenciales no deban ser controladas por el Congreso o el Parlamento.

f) El sistema presidencial instaurado en un régimen democrático, el Presidente de la República no tiene la facultad legislativa que le es conferida al Organo Legislativo, que tiene como función pública de

[89] Ibidem. Derecho Constitucional Mexicano. pág. 739.

imperio la creación de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales. La ausencia de dicha facultad no es absoluta, ya que el Presidente puede en casos específicos, si está legitimado, Constitucionalmente para desempeñar dicha función, participar en el proceso legislativo. Facultad que desde luego, no puede ser absoluta, ya que se caería en la sustitución de la democracia por la autocracia.

g) El Organo Ejecutivo tiene a su cargo una amplia gama de atribuciones administrativas y ejecutivas encaminadas al desarrollo y bienestar del país, respecto de las cuales tiene una responsabilidad directa, pues no debe pasarse por alto que el pueblo deposita en él toda su confianza al considerar que cuenta con los conocimientos necesarios para afrontar la problemática que se le presente. De ahí, que en el sistema presidencial se exige un Ejecutivo fuerte y ágil con la debida competencia jurídica para desempeñar las cuestiones administrativas que le incumben.

No obstante lo vertido con antelación, la centralización de la acción gubernativa en el Presidente, no implica que dicho funcionario maneje arbitrariamente sus atribuciones, ya que éstas siempre se deben ejercer conforme a la letra de la Ley a fin de que reine un verdadero Estado de Derecho.

A ese respecto, el filósofo Jorge del Vecchio señala: "la función ejecutiva del Estado comprende muchas especies de actividades, por lo que puede afirmarse que a la administración le corresponde toda la actividad estatal, con excepción de la legislación y la jurisdicción, agregando que la función administrativa debe desenvolserse en todos los casos con subordinación a las leyes y que esa conformidad con las leyes debe poder ser controlada con los órganos judiciales."[90]

En esa tesitura, es evidente que si bien el Presidente tiene un ámbito enorme de atribuciones, también lo es que éste siempre debe actuar con apego a las facultades que la propia Constitución le confiera y no de manera arbitraria, ya que en este último caso, se estaría en presencia de una dictadura, en donde la democracia perdería su razón de ser.

[90] Citado por BURGOA Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 741.

Ante tales circunstancias, si bien el Presidente de la República como Representante de la Nación, no debe actuar en forma arbitraria; también lo es que tal restricción no menoscaba el goce de facultades discrecionales con que cuenta para la gestión, promoción, tutela y superación de los intereses públicos, sociales y económicos de la nación, que dada la naturaleza del asunto se requieran.

h) En un sistema presidencial, el predominio gubernativo corresponde al Organo Ejecutivo, sin que ello menoscabe las funciones legislativas y jurisdiccionales de los otros dos órganos y que de manera excepcional realiza dicho individuo.

Lo anterior es así, ya que el sistema presidencial descansa en el principio de "separación de poderes", en el cual ninguno de los órganos encargados del ejercicio del poder público pueda ser invadido y monopolizado por algún otro.

Además, aunque, el sistema presidencial redunda en el predominio del presidente, rechaza tajantemente la falta de control de la actividad presidencial, es decir, un ejecutivo autocrático e incontrolado, pues compete a los otros dos órganos desempeñar el control.

Los atributos que configuran jurídicamente al sistema presidencial en nuestro país, se encuentran plasmados en nuestra constitución específicamente en los artículos 81 y 89, que a la letra dicen:

"Artículo 81.-La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral."[91]

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

[91] CABALLERO, Gloria. Ob. Cit. Pág. 232.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;
VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;
IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
XVII. Se deroga.
XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado;
XIX. Derogada.
XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."[92]

[92] Ibidem. Mexicano ésta es tu Constitución. Pág. 240-242.

De lo anterior, se logra colegir que en nuestro régimen jurídico el Presidente de la República recae en la presencia de un individuo competente que puede designar y remover a sus Secretarios de Estados y de modo alguno se encuentra supeditado al Poder Legislativo como en el sistema parlamentario.

La esfera de sus facultades es muy extensa, de donde se desprende que tiene bajo su responsabilidad una gama enorme de actividades administrativas, sin que por ello su actuación esté exenta de limitaciones impuestas por el régimen de juridicidad que caracteriza a la democracia, ni libre de los controles legislativos y jurisdiccionales.

En tal tesitura, se logran colegir diversas ventajas en el sistema presidencial en nuestro país. Entre ellas se encuentra: su inclinación democrática, al designarse al Presidente de la República mediante elección Popular y directa y la responsabilidad que tiene éste para con los electores, máxime que al tomar posesión de su cargo rinde el juramento de guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen.

4.1.2. EL PENSAMIENTO PRESIDENCIAL MEXICANO

El pensamiento presidencial mexicano, ha sido estudiado desde tres puntos de vista distintos: liderazgo político, burocratismo político y el Presidencialismo, mismos que se estudiarán a continuación a fin de verificar cuál de ellos caracteriza nuestro sistema presidencial.

En el primero (Liderazgo político), el Presidente de la República es un líder político sexenal alrededor del cual se mueven las fuerzas. Dicho liderazgo caracterizó al Presidente en una primera etapa que "presenta la combinación presidente líder del Estado Nacional. El presidente no sólo administra la justicia económica y política, sino también crea una escuela ideológica propia que le da fuerza y trascendencia." [93]

[93] VEGA Vera, David Manuel. "El presidencialismo mexicano en la modernidad", Estudio Sociológico y Cosntitucional. Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1989, pág. 2

En la actualidad, la figura del liderazgo se ha visto deteriorada, dada la fuerte crítica que se ha dado a nuestros gobernantes en el manejo de la Nación y a la participación que en el Congreso de la Unión han tenido los partidos de oposición, pues no debe olvidarse que no hace mucho tiempo, éste se encontraba integrado por miembros del mismo partido del que era propuesto el Presidente de la República.

Lo anterior, se hace más evidente con la toma de posesión del Presidente electo: Vicente Fox Quezada, ya que después de varias décadas, la Jefatura de Estado será dirigida por una persona de un partido de oposición al que durante 70 años estuvo en el poder, y en donde el Congreso de la Unión estará integrado por la mayoría de miembros de partidos políticos opositores, por lo que es evidente que el nuevo Presidente será más controlado por el Congreso, sin embargo, esa es sólo una presunción, ya que el pueblo mexicano aún desconoce si dicho liderazgo presidencial desaparecerá o se tornará en una nueva ideología.

Ahora bien, por lo que hace al *Burocratismo Político,* cabe decir que al igual que el anterior aspecto toman como fundamento el presidencialismo asentado en el siglo pasado.

Lo anterior es así, ya que se considera que el individuo que toma el cargo de Presidente de la República, desde el momento de la toma del encargo es un verdadero Burócrata que asume funciones metaconstitucionales.

Se desarrolla en una segunda etapa del devenir histórico y "se caracteriza por la sola administración de la justicia, la economía y la política, sin ideología auténtica presidencial para iniciar y terminar medidas trascendentales que mejoren a las mayorías." [94]

Finalmente, el *Presidencialismo* se desarrolla en una tercera etapa, en la cual sus características se encuentran definidas; es decir, cuando la figura presidencial cuenta con un verdadero sistema.

Sin embargo, el propio sistema presidencial ha otorgado una preeminencia tal al titular del ejecutivo, que se han cometido excesos en el ejercicio del encargo que la propia ciudadanía le ha conferido, lo que ha provocado que en nuestro país el "presidencialismo" se haya utilizado para resaltar los excesos en que incurre el

[94] Ibidem. Pág. 17.

Presidente de la República al desarrollar las facultades legales y constitucionales que se le confieren.

En tal virtud, teóricamente se cuenta con un sistema, pero en la práctica el presidencialismo se acentúa en los excesos del sistema. En ese sentido, cabe resaltar la distinción que hace González Oropeza respecto el sistema presidencial y el presidencialismo, al establecer: "El primero sería aquél que plantea un Presidente electo mediante sufragio universal y la ausencia de responsabilidad ministerial para absolverlo totalmente el Titular del Poder Ejecutivo". En tanto que el Presidencialismo además de contar con acercamiento del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, traducido en un predominio político, constituiría una tercera categoría en donde el presidente es electo mediante sufragio universal", pero sus características exacerbarían al punto de caer en excesos, eludiendo la división de poderes y la colaboración que con ellos debe mantener.[95]

Así las cosas, es evidente que el pensamiento presidencial mexicano redunda en la existencia del predominio de un ***presidencialismo*** y no de un ***sistema presidencial,*** no obstante que la Constitución prevé un claro sistema democrático en que el Poder Público será ejercido por tres Organos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial a fin de que predomine la democracia por el que todo Estado de Derecho pugna.

Lo anterior es así, ya que cómo se ha venido manifestando, en las últimas décadas nuestro País se ha encontrado disfrazado por un sistema presidencial, cuando en realidad ha vivido una autarquía presidencial dada la explotación que el Presidente de la República ha hecho de facultades extraordinarias, a la incapacidad del Poder Judicial para frenar sus excesos y a la dependencia total de casi todos los legisladores.

De ahí, que sea notoria la preeminencia que juega el Organo Ejecutivo respecto de los otros dos Organos del Estado, cuando la sociedad espera una creciente democratización en donde el Titular del Ejecutivo en el ejercicio de sus facultades constitucionales reconozca la supremacía del derecho, el equilibrio con los otros poderes y el orden constitucional.

Lo anterior, con el fin de evitar el descontento, inseguridad, corrupción y desempleo que hoy aqueja al pueblo mexicano.

---

[95] GÓNZALEZ Oropeza, Manuel. *El presidencialismo*. Edit. UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1986, pág. 17.

4.2. EL PRESIDENCIALISMO PURO

El presidencialismo puro es aquel en donde el poder no se comparte con ningún otro factor; sin embargo, se estima que en nuestro país no puede hablarse de un presidencialismo puro, cuando a lo largo de la historia han surgido diversas teorías sobre dicho aspecto.

En efecto, existen teorías encontradas sobre el tema en comento, ya que por un lado se estima, como se señaló con antelación, que el Presidencialismo Puro es un poder presidencial que no se comparte; y por otro, que el poder que tiene en sus manos el Organo Ejecutivo depende de la determinación de otro Organo, como ocurre en el sistema parlamentario, sin que por ello se pierda propiamente la "pureza".

A ese respecto, Jorge Carpizo[96] estima que la Constitución de 1917 consagra un Sistema de Presidencialismo Puro, ya que en ella no se establece ningún acto por el cual, el Congreso pueda remover al Presidente de la República o a sus Secretarios, como en el sistema parlamentario, ya que ninguno de los funcionarios citados son responsables políticamente ante el Congreso.

Opuesta a su postura, Manuel González Oropeza,[97] expresa como supuestos matices parlamentarios, los siguientes: la ratificación de ciertos funcionarios por el Senado como los empleados superiores de hacienda y los altos jefes del ejército y la armada, el veto suspensivo, la movilización de tropas fuera del país, la disposición de guardia nacional, y en general, cualquier participación del Ejecutivo o alguna de las comisiones del Congreso en asuntos de competencia común.

En tal virtud, se puede concluir que la pureza del presidencialismo no implica la total independencia de poderes, ni competencias exclusivas, ni compartidas, sino una colaboración y coordinación de los mismos.

---

[96] CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Edit. Porrúa, S.A. de C.V.,2ª edición, México, 1989, pág. 49.
[97] Extraído de CARPIZO, Jorge. Ob. Cit. Pág. 39.

4.2.1. FUERO CONSTITUCIONAL

Cómo ha sido visto a lo largo del presente trabajo, el *fuero, es una inmunidad o el privilegio del que gozan diversos funcionarios públicos con motivo de su encargo.*

Lo anterior con la finalidad de que no se proceda en su contra sin el previo procedimiento, conocido como *"Declaración de Procedencia".*

Así, el Diccionario Enciclopedico Lexis, establece que el fuero es "Cada uno de los privilegios y exenciones que se concedían o conceden a una ciudad, territorio, persona o clase social."[98]

Asimismo, el maestro Ignacio Burgoa dispone que el fuero opera bajo dos aspectos: como fuero-inmunidad y como fuero de no procedibilidad ante las autoridades judiciales ordinarias, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

El primero de los citados infiere al fuero como una inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica; sin embargo, esa irresponsabilidad es relativa por lo que hace al Presidente de la República, ya que éste puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por los delitos de traición a la patria y los graves del orden común, también lo es que ello no impide que una vez concluido el tiempo de su ejercicio pueda incoarse en su contra causa de responsabilidad.

Ahora bien, por lo que hace al segundo aspecto, cabe decir que el fuero que se traduce en la no procesabilidad ante autoridades judiciales no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos: a la irresponsabilidad relativa o absoluta, como se señaló en el aspecto anterior, sino que mientras no se promueva en contra del funcionario no quedan sujetos a potestad jurisdiccional; esto es, los funcionarios sí son responsables por los delitos que comentan durante el

[98] DICCIONARIO Enciclopedico: Vox. Lexis 22. Ed. Circulo de Lectores, Tomo 9, España, 1976, pág.2479

desempeño de su encargo, sólo que no se puede proceder contra ellos hasta en tanto no se les despoje de dicho fuero.

Ante tales circunstancias, es evidente que el fuero no es otra cosa que la protección que la Carta Magna le confiere a las personas que ejercen cargos públicos, a efecto de que se no se proceda en su contra hasta en tanto, la Cámara de Diputados o Senadores, según sea, el caso no determine la procedencia en su contra.

4.3. PROPUESTA DE MODIFICACION AL ARTICULO 108 DE LA CARTA MAGNA A EFECTO DE RESPONSABILIZAR CONSTITUCIONALMENTE AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

El individuo que encabeza al Ejecutivo como uno de los órganos encargados del ejercicio del poder público en la administración del Estado, elegido mediante voto popular debe ser sujeto de responsabilidad, mediante Juicio Político cuando con su actuar se afecten los intereses públicos fundamentales de la Nación o de su buen despacho.

Lo anterior es así, ya que si bien la Lex Legum regula en el Título IV, lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, también lo es que en tratándose del Titular del Organo Ejecutivo sólo prevé que ha lugar a proceder en su contra cuando cometa los delitos de traición a la patria y los graves del orden común, dejando en un abismo la responsabilidad que por su actuación en el ejercicio debido de las facultades que la propia Constitución le ha conferido, pueda incurrir.

En efecto, en nuestra Carta Magna, al Presidente de la República se le ha otorgado la gracia del "fuero", como medio de protección contra los ataques de terceras personas que por rencillas podrían actuar en su contra obstaculizando las funciones que con motivo de dicho cargo tiene la obligación de desempeñar; sin embargo, la propia Constitución es obscura en cuanto al precisar regulación para el caso, en que incurriendo en alguna responsabilidad se le pueda sancionar, lo que la modificación que se propone no va encaminada a desaparecer el fuero constitucional del Titular del Ejecutivo, sino a sujetarlo a juicio político cuando con su actuar

(entendiéndose por actuar tanto una acción como una omisión), afecte los interés públicos fundamentales de nuestra Nación o de su buen despacho.

Lo anterior en atención, a que si bien en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, el Presidente de la República es un servidor público, también lo es que dada la función que desempeña no puede dársele el tratamiento de un servidor público *in genere,* por lo que a efecto de evitar que el Titular del Poder Ejecutivo de la Nación tome decisiones a su prudente arbitrio, al no existir disposición jurídica que lo responsabilice ***cuando deje de observar las obligaciones que constitucionalmente le fueron conferidas***. En consecuencia, se propone se regule como un sujeto más de responsabilidad mediante el Juicio Político en los términos a que se refiere el artículo 110 de la propia Constitución, por lo que la reforma iniciaría su redacción incluyendo dentro de los servidores públicos que están sujetos al Juicio Político al Titular del Poder Ejecutivo, al igual como están señalados los titulares de los otros poderes, conservando de esta manera, el correcto equilibrio de poderes, respecto de los derechos y obligaciones de quienes lo integran.

Así, deviene ineludiblemente que mediante la reforma en comento se responsabilizaría al Titular del Poder Ejecutivo cuando afecte los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, ya que a la fecha la Lex Legum no establece expresamente cuáles son los supuestos por los que se puede sujetar a juicio político a los servidores públicos, siendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que prevé en el Título Segundo, Capítulo I, intitulado "Sujetos, Causas de Juicio Político y Sanciones", artículo 6° ***que es procedente el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.***

Por su parte, el artículo 7° de la Ley en comento, especifica cuáles son las citadas causas, al disponer:

> "ARTICULO 7.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:
>
> I. El ataque a las instituciones democráticas;
> II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
> III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
> IV. El ataque a la libertad del sufragio;

V. La usurpación de atribuciones;

VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

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

De ahí, que dada la ausencia de la hipótesis para que se actualice el Juicio Político, en la reforma que se propone se retoman la mayoría de las hipótesis del referido artículo 7 de la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional.

Asimismo, se restringe lo establecido en la Constitución Vigente respecto a que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo podrá ser acusado por los delitos graves del orden común.

Lo anterior en atención, a que en el punto 3.3.3. de este trabajo se hizo referencia a que se deben entender por delitos graves del orden común los referidos en artículo 22 de la Carta Fundamental; esto es, los delitos de traición a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar; sin embargo, a efecto de circunscribir la responsabilidad penal del Presidente de la República a casos más específicos, en la reforma que se propone sólo se establecieron aquellos que desde un punto de vista muy particular podría cometer dicho servidor público: la traición a la patria (que en la Constitución Vigente se encuentra prevista y que en la reforma en comento se retoma), el parricidio y el homicidio con premeditación, alevosía y ventaja.

Finalmente, es importante destacar la importancia de insertar en el artículo 108 Constitucional como causa de responsabilidad para el Presidente de la República

las omisiones marcadas con las fracciones I, VI y VIII del diverso 89 de la misma Legislación, en tanto que son facultades y obligaciones exclusivas del Presidente de la República que dejadas de acatar en el momento oportuno tendrían una repercusión social en nuestro país; tal es el caso, del incumplimiento de la primera fracción, en tanto que por una decisión arbitraria el citado funcionario omitiera promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, propiciando una afectación directa al Estado de Derecho que nuestra sociedad exige.

De tal forma, la reforma que se propone consiste en modificar tanto el artículo 108, como el diverso 110 para quedar de la siguiente forma:

"ARTICULO 108.- 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, 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral 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, podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Entendiéndose por éstos últimos al parricida y al homicida con alevosía premeditación y ventaja; así como cuando de su actuar se desprenda que se afecten los intereses públicos fundamentales de la Nación o de su buen despacho.

Se afectan los intereses públicos fundamentales de la Nación o de su buen despacho, en los siguientes casos:

I. El ataque a las instituciones democráticas;
II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales en la Nación;
IV. El ataque a la libertad del sufragio;
V. La usurpación de atribuciones;
VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, así como las omisiones de carácter grave en los mismos términos..
VII. Las omisiones a las facultades y obligaciones que la Constitución le confiere en las fracciones I, VI, VIII del artículo 89.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas 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 últimos 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."

"ARTICULO 110.-Podrán ser sujetos de juicio político el Presidente de la República, los senadores y diputados 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, el Procurador General de la República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Distrito Federal, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de 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 los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento 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."

En virtud de lo anterior, resulta que siendo el Presidente de la República la persona que representa los intereses nacionales y tiene a su cargo la administración y ejecución de sus actos, debe responder por ellos, en apego a las obligaciones que la propia Constitución le ha conferido.

No es óbice a lo anterior señalar que la reforma que se propone, de modo alguno establece en nuestro país el sistema parlamentario que rige en algunos estados Europeos en donde el Congreso como Organo Supremo frente al Ejecutivo emite su voto de desconfianza a fin de removerlo de su cargo; pues si bien en el caso que nos ocupa, el senado determinará la procedencia del actuar del Ejecutivo, también lo es que con ello, se busca el equilibrio de poderes en donde los tres asuman sus facultades, sin invadir ajenas o disminuir las propias; esto es, donde el Ejecutivo, Legislativo y Judicial se encuentren en un mismo plano coordinándose a fin de satisfacer y atender las necesidades sociales, así como el desarrollo nacional.

De tal manera, que los ciudadanos que ejerzan su derecho de votar en favor de algún candidato para que asuma la Presidencia de la República, tengan la certeza de que de actuar en contra o fuera del contexto que la Constitución le confiere, actualizando un delito o afectando los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, serán sancionados y la sanción será tal, que corre el riesgo de ser privado de su libertad o destituido de su cargo.

Lo anterior obedece a que al tomar posesión de su cargo rinde protesta en términos de lo dispuesto por el artículo 87 Constitucional, bajo la siguiente formula: "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".

4.3.1. COMO HACER EFECTIVA LA SANCION QUE SE HACE ACREEDOR EL PRESIDENTE EN CASO DE QUE INFRINJA LAS OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES QUE SE LE HAN CONFERIDO.

Cómo fue señalado en el punto que antecede a la presente tesis, la reforma que se propone va encaminada a que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo no sea únicamente susceptible de responsabilidad penal, como lo dispone actualmente la Lex Legum, sino responsabilizarlo cuando afecte los intereses públicos fundamentales de la Nación o de su buen despacho mediante el procedimiento establecido en la Carta Fundamental para el Juicio Político, por lo que las sanciones que le serán aplicables corresponden a la destitución del cargo y la inhabilitación en términos de lo dispuesto por el artículo 110 de la Lex Legum.

CONCLUSIONES

- La Responsabilidad tiene dos connotaciones; por una parte, atendiendo sus raíces: es la obligación que una persona de acuerdo al deber jurídico existente debe acatar y por otra parte, el desacato cuya consecuencia debe ser pagada por la persona infractora.

- La Constitución de Cádiz, si bien responsabiliza a los funcionarios públicos por su hacer o abstinencia; también lo es que la figura del Rey que puede ser equiparada jerárquicamente con el Titular del Poder Ejecutivo de nuestro país, se encuentra exento de que se le finque responsabilidad alguna por disposición expresa de la misma Constitución.

  Sin embargo, ese privilegio no era ilimitado, ya que la misma legislación preveía ciertos casos por los cuales el Rey se encontraba responsabilizado por sus actos u omisiones, haciéndose patente con el juramento que guardaba a la Constitución, pues de no ser observada sus actos eran declarados nulos de pleno derecho, lo que significa y acredita que la actuación de la máxima representación de la Monarquía Española no podía ser arbitraria, dado que la misma Constitución la restringía de manera significante, aún cuando por ello no se le podía fincar Juicio de Responsabilidad mediante la Residencia.

- El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del año de 1814, también conocido como Constitución de Apatzingán, a parte de haber sido el primer ordenamiento de esa naturaleza en nuestro país, consagró la responsabilidad de los funcionarios y el Juicio de Residencia, como medio para hacerla efectiva, limitando el poder de los funcionarios públicos, controlando la corrupción y salvaguardando las garantías individuales.

  Además, de constituir el primer ordenamiento legal que frena la conducta infractora de los funcionarios públicos, responsabiliza de manera expresa al Titular en turno del Supremo Organo de Gobierno que vendría a equipararse jerárquicamente con el Titular del Ejecutivo Federal de

nuestro país; pues durante el tiempo de su administración sólo podía ser acusado por los delitos de herejía y por los de apostasía, por los de estado como los de infidencia, concusión y dilapidación; así como por detener por más de cuarenta y ocho horas a algún individuo, lo que demuestra que en este Decreto Constitucional, la investidura de esa autoridad no le concedía fuero alguno.

En esta Constitución se estableció un capítulo especificó sobre la estructura, funcionamiento y competencia de la figura jurídica, del Tribunal que ventilaba el Juicio de Residencia, como medio para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, incluyendo la del presidente del Supremo Organo de Gobierno, organismo que constituye el actual órgano de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los que a su vez depende de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la diferencia que aquellos tiempos dicho tribunal era creado y designado por el Supremo Congreso y en la actualidad depende del Poder Ejecutivo Federal.

- La Constitución de 4 de octubre de 1824, no sólo complementa el Acta Constitutiva o Pacto de la Unión del 31 de enero de ese mismo año, sino que recogió casi en su totalidad las disposiciones que en materia de responsabilidades se preveían en la Constitución de Cádiz, máxime que adoptó un sistema proteccionista, pero que a diferencia de aquella, la de 1824 adopta la forma de gobierno de una República y de un Estado de carácter Federal, con una estructura funcional idéntica al juicio de residencia previsto en la Constitución de 1812.

No obstante la notoria similitud entre ambas Constituciones, ésta se aparta del sistema de la inviolabilidad del Rey (Ejecutivo), pues el presidente responde independientemente de las responsabilidades del personal a su cargo. Dicha responsabilidad se extendía hasta un año contado desde el día en que presidente cesaba en sus funciones; lo que acredita que dicha responsabilidad era universal e ilimitada, ya que en caso de inobservancia era sancionado, por no cumplir con sus obligaciones jurídico constitucionales.

Dicha figura vinó a representar un medio eficaz de protección de la Constitución Federal, Acta Constitutiva y Constituciones Locales; por

violaciones de las Leyes y demás disposiciones generales; a los particulares contra toda clase de funcionarios de la administración federal y local, incluido el Presidente y vicepresidente, representando el aparato protector del Orden Constitucional.

Las causas por las cuales el Presidente de la República podía ser responsabilizado, son tres:

*a) Al guardar juramento se constriñe a ejercer fielmente su cargo en estricto apego a la Constitución y a las Leyes vigentes, así como hacer que se guarde dicho Orden Constitucional, que como es bien sabido trae aparejado la nulidad del acto en caso de contravención.

*b) Por la comisión de los delitos de cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones del Presidente, senadores y diputados o que estos tomarán posesión de sus destinos, o el ejercicio por parte de las Cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería cometidos durante el tiempo de su empleo.

*c) Finalmente, el Presidente podía incurrir en responsabilidad personal en caso de no respetar la libertad individual o la propiedad de las personas.

En ese sentido, la acción de responsabilidad se genera por cualquier acto de la administración general del estado contra derecho legitimo reconocido, pues como se señaló en un principio, el fin primordial de esta Constitución consiste en salvaguardar los derechos fundamentales de los individuos consagrados en la misma.

- Lo interesante de estas Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1936, no sólo estriba en su carácter centralista, sino que en ella se prevé expresamente que el Titular del Poder Ejecutivo era sujeto a que se le fincara juicio de responsabilidad ante la Cámara de Diputados o en su caso ante la Suprema Corte de Justicia otorgándosele un tratamiento equivalente al de cualquier otro funcionario público, ya que no había más fueros personales que el militar y el eclesiástico.

- Las Bases de Organización política de la República Mexicana de 1843, si bien responsabilizan al Presidente de la República, también lo es que

éste sólo podía ser procesado por los delitos de traición a la independencia nacional y forma de gobierno, más no procedía acusación criminal en su contra, durante su encargo y hasta un año después; esto es, gozaba de la protección constitucional (fuero) que los ordenamientos anteriores a dichas Bases, no le otorgaban a los presidentes.

- El Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847, a parte de deponer la vigencia de la Constitución de 1824, responsabiliza expresamente al Presidente de la República, por los actos en que incurría con motivo de su cargo, sin que se le confiriera protección alguna, salvo cuando los actos autorizados con la firma del Secretario responsable, fueran contrarios a la Constitución, en cuyo caso sólo se responsabilizaba a éste último.

- Con la promulgación de la Constitución de 5 de febrero de 1857, claramente se evidencia que al regular lo relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos se contemplaron dos aspectos importantes. Por una parte, un procedimiento previo al juicio, referente a los delitos comunes cometidos por altos funcionarios entre los que se encuentra el Presidente de la República, respecto de los cuales no se podía proceder si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en su contra y por el otro, el Juicio Político, que se hacía patente cuando los altos funcionarios incurrían en la comisión de delitos oficiales, respecto de los cuales sólo eran responsables durante el período de su encargo y un año después.

- Del texto original de la Constitución promulgada bajo la presidencia de Venustiano Carranza en el año de 1917, claramente se aprecia que el Presidente de la República sólo puede ser responsabilizado por delitos graves del orden común, así como traición a la Patria, lo que hace patente el fuero que le otorga esta Carta Fundamental.

SEGUNDO CAPITULO.

- La Constitución Española del año de 1978, que tiene su antecedente en la Constitución de Cádiz, misma en la que se inspiró el Constituyente de nuestro país al promulgar la diversa de Apatzingán de 1814, exime a la persona del Rey a responsabilidad alguna.

- En la Constitución de Bolivia del año de 1967, contrario a lo establecido en nuestra Carta Magna, responsabiliza al presidente de la república por los delitos que cometa durante el tiempo de su encargo; esto es, no le confiere ningún fuero a dicho funcionario; además que los actos y decretos emitidos por éste son firmados por los Ministros correspondientes, ya que en caso omiso carecen de validez. En tal tesitura, ambos son responsables solidarios de los mismos.

- De la Constitución de la República Francesa de 4 de octubre de 1958, se logra desprender que la Constitución Francesa tiene rasgos muy parecidos a la nuestra, sobre todo por lo que hace al fuero que se otorga al representante de cada uno de los estados de esa comunidad y a más por el delito de alta traición por el que puede ser responsabilizado. De tal forma que al igual que la Carta Magna Mexicana conserva el criterio de brindarle protección Constitucional de responsabilidad alguna, que con motivo de su función sería susceptible de incurrir y de pagar.

- La Constitución de los Estados Unidos de América del año de 1787, a diferencia de la nuestra tanto por su estructura, como por su naturaleza, responsabiliza a su Primer Mandatario por los delitos de traición, cohecho u otros delitos o faltas graves.

TERCER CAPITULO.

- Dada la exigencia de la sociedad mexicana por renovar nuestra Nación, evitando y cortando la corrupción de los servidores públicos, el entonces Presidente Constitucional de nuestro país Miguel de la Madrid Hurtado, formuló una importante reforma tanto constitucional, como legal en la cual el sistema de responsabilidades se compone de cuatro modalidades; política, penal, civil, y administrativa.

- La responsabilidad política tiene como finalidad sancionar mediante juicio político a determinados servidores públicos cuando se afecten los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, sin que sea sujeto a la misma el Presidente de la República.

Sin embargo, concluido el cargo de Presidente de la República puede ser sujeto a éste tipo de responsabilidad, lo que no le puede afectar en forma directa, si se atiende que las sanciones por éste tipo de responsabilidad son la destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, puesto que ya dejó de ejercer dicho cargo y es evidente que después de haber ejercido la Presidencia de la República no pretende desempeñar un cargo público de menor jerarquía.

- Por lo que hace a la Responsabilidad Civil, no queda en tela de juicio establecer que el Presidente de la República debe responder cuando con su conducta cause un daño o perjuicio de esta naturaleza.

- Ahora bien, el Presidente de la República constitucionalmente es sujeto a responsabilidad penal cuando traicione a la patria y cometa delitos graves del orden común.

CUARTO CAPITULO.

- En nuestro sistema jurídico, el Presidente de la República debe ser responsable directo ante el pueblo que lo elige, y al cual protestó cumplir fiel y legalmente los principios que guarda nuestra Constitución, por lo que el indebido cumplimiento lo sujeta a responsabilidad como servidor público salvo los casos en que el fuero le brinde protección.

- A fin de dejar debidamente regulado el procedimiento para responsabilizar al Presidente de la República se requiere de una reforma a los artículos 108 y 110 Constitucionales, a fin de sujetarlo a Juicio Político cuando con su actuar afecte los intereses públicos fundamentales de la Nación o de su buen despacho.

- Como se señala en el punto 4.3. relativo a la propuesta de modificación al artículo 108 de la Carta Magna a efecto de responsabilizar constitucionalmente al Titular del Poder Ejecutivo; el procedimiento a seguir es el previsto para el juicio político, en los términos que establecen los artículos 110 de la Lex Legum y 9 a 24 la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional.

BIBLIOGRAFIA

A. MATHEUS, Juan. *Historia Parlamentaria.* Tomo II, 1ª parte, II Legislatura, Edit. Imprenta de J. F. Jens, México, 1878, pp. 138-143.

ARRIAGA Becerra, Hugo Alberto. *75 Aniversario de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos".* Ed. Porrúa, S.A., México, 1992, pp. 51-56.

BARRAGAN Barragán, José. *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824.* Ed. UNAM, México, 1978, pp. 182.

BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano.* Porrúa, S.A., México, 1996, pp. 552-817.

CABALLERO, Gloria y Rabasa Emilio. *Mexicano ésta es tu Constitución.* Ed. Miguel Angel Porrúa, 11ª edición, México, 1997, pp 224.

CARDENAS, RAUL F. *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.* México, Ed. Porrúa, S.A, de C.V., 1982, pp. 567.

CARPIZO , Jorge. *El Presidencialismo.* Ed. Porrúa, S.A, de C.V.,2ª edición, México, 1989, pp. 115.

CÓDIGO Ético de conducta de los Servidores Públicos. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Ed. UNAM, México, 1994, pp. 65-247.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *El Derecho Disciplinario y la Función Pública.* Ed. INAP, México, 1990, pp.20-59.

DE PINA Vara, Rafael. *Elementos de Derecho Civil Mexicano.* Vol. III, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1993, pp. 384.

Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados LV Legislatura del Congreso de la Unión. Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1994, pp. 687-835.

DICCIONARIO De la Lengua Española. *Real Academia Española.* Tomo V, Ed. Espasa-Escalpe, S.A., 19ª edición, Madrid, 1970, pp.1199.

DICCIONARIO Enciclopedico: Vox. Lexis 22. Ed. Circulo de Lectores, Tomo 9, España, 1976, pp. 2479.

FERNANDEZ Vázquez, Emilio. *Diccionario de Derecho Público.* Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, pp. 767.

FIX Zamudio, Hector. *El Juicio de Amparo.* Lectores. Ed. Porrúa, S.A de C.V., México, 1964, pp. 431.

FIX Zamudio, Hector. *"La Justicia Constitucional en el ordenamiento mexicano". Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario.* Ed. UNAM, México, 1992, pp. 121-133.g

GONZALEZ Oropeza, Manuel. *El Presidencialismo.* Ed. UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1986, pág. 17

GONZALEZ Pérez Jesús y otros. *El Contencioso Administrativo y la Responsabilidad del Estado.* Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, México, 1980, pp. 39-109.

GUIA Para la Aplicación de Sanciones De Responsabilidades en el Servicio Público. México, Ed. Unidad de Comunicación Social de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994, pp. 105.

HANS, Kelsen. *Teoría Pura del Derecho.* México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 9ª edición, México, 1997, pp. 133.

HARO Bélchez, Guillermo. *El Derecho en la Función Pública.* Ed. Ecasa, México, 1993, pp. 404.

HERRERA Pérez, Agustín. *Legislación Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos.* Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1998, pp. 325.

INSTITUTO De Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano,* México, UNAM, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 7ª edición, 1994, pp. 2507-2509. 2824-2842.

LANZ Trinidad, José T. *La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos Legislativos.* Ed. SECOGEF-FCE, México, 1987, pp. 32 y 33.

MARTINEZ De la Serna, José Antonio. *Derecho Constitucional.* Ed. Porrúa, S.A., México, 1983, pp. 167-243.

MARTINEZ Morales , Rafael I._*Derecho Administrativo. Segundo Curso.* Ed. Harla, México, 1991, pp. 389-395.

MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano.* Ed. Porrúa, S.A., 11ª edición, México, 1990, pp. 505-529.

ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos,* Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999, pp. 281.

REAL Academia Española. *Diccionario Jurídico Mexicano.* Tomo IV, Ed. Porrúa, S.A., 7ª edición, México, 1994, pp. 2825.g

TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional.* Ed. Porrúa, S.A., 30ª edición, México, 1996, pp. 648.

V. CASTRO, Juventino. *El artículo 105 Constitucional.* Ed. Porrúa, S.A., México, 1997, pp.229.

VEGA Vera, David Manuel. *El presidencialismo mexicano en la modernidad.* Estudio sociológico y constitucional. Ed. Porrúa, S.A., México, pág. 2 .

VILLALOBOS, Ignacio. *Derecho Penal Mexicano.* Parte General, Ed. Porrúa, S.A., México, 3° ed, 1948, pp.187-189 y 225-231.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

Decreto de 24 de marzo de 1813.

DIARIO De Sesiones del Congreso Constituyente de México. Tomo IV, Ed. Imprenta de Valdés, México, 1823, pág. 450.

Las Constituciones de México. *Constitución de Cádiz, 1812.* Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pp. 561-592.

Las Constituciones de México. *Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, 1814.* Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pp. 561-592.

Las Constituciones de México. Acta Constitutiva de la Federación de 1824. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pp. 69-94.

Las Constituciones de México. *Constitución de 1824.* Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pp. 69-94.

Las Constituciones de México. *Bases de Organización Política de la República Mexicana.* Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pp. 129-149.

Las Constituciones de México. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pp. 153-157.

Las Constituciones de México. *Constitución Política de la República Mexicana de 1857.* Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pp. 153-157.

Las Constituciones de México. *Constitución Política de la República Mexicana de 1917.* Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991, pp. 241-158.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1997, pp 94.

Base de Datos Ley Lex. *Legislación Federal y Jurisprudencia. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Vigente.* Ediciones Legislativas de Consulta Especializada, S.A. de C.V., México, agosto 2000, pp. 90.

Base de Datos Ley Lex. *Legislación Federal y Jurisprudencia. Código Civil Federal Vigente.* Ediciones Legislativas de Consulta Especializada, S.A. de C.V., México, agosto 2000, pp. 159.

Base de Datos Ley Lex. *Legislación Federal y Jurisprudencia. Código Penal Federal Vigente.* Ediciones Legislativas de Consulta Especializada, S.A. de C.V., México, agosto 2000, pp. 106.

INFORMACION CONSULTADA VIA INTERNET.

La Constitución Española de 1978, http://www.valencianet.com/constitucion/constt2.htm.

La Constitución Política del Estado de Bolivia de 1967, http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitica/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.html.

La Constitución de la República Francesa, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995-1996, IIJ-UNAM. http://info. jurídicas.unam.mx/cisinfo/europa/francia/franci01.htm, pp. 13.

La Constitución de los Estados Unidos de América, 1787, http//www.usia.gov/usa/infousa/fracts/funddoccs/contes.htm, pp. 12.

La Revista Peninsular, Lic. Federico Stein Sosa Solís. "El juicio poítico en México. ed. 439, 20 de marzo de 1998. México. http://www.larevista.com.mx/ed439/nota2.htm. pp. 7.

Macroeconomía-"Juicio Político", Elieen Truax, 26 de octubre de 1999, México, http://www.planet.com.mx/macroeconomía/macro64/munuzledo. htm. pp. 4.