

872709



UNIVERSIDAD  
DON VASCO, A.C.

UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C.  
INCORPORACIÓN No. 8727-09 A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



ESCUELA DE DERECHO

**“JUICIO POLÍTICO AL  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA”**

**T E S I S**

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

**P R E S E N T A :**

**Erika Ochoa Berber**

**ASESOR: LIC. JOSÉ LUIS RAMÍREZ HUANOSTO**



**URUAPAN,**

**MICHOACÁN**

**JUNIO 2001**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

872709

19



# UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C. Escuela de Derecho



ENTRONQUE CARRETERA A PATZCUARO No. 1100  
APARTADO POSTAL 66  
TELS.: 524-25-26, 524-17-46, 524-17-22 URUAPAN, MICHOACAN.  
CLAVE UNAM 8727-09 ACUERDO: 2/8/95

## AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN DE TESIS

NOMBRE DEL ALUMNO: OCHOA BERBER ERIKA  
APELLIDO PATERNO APELLIDO MATERNO NOMBRE(S)

SE AUTORIZA LA IMPRESIÓN DE LA TESIS:

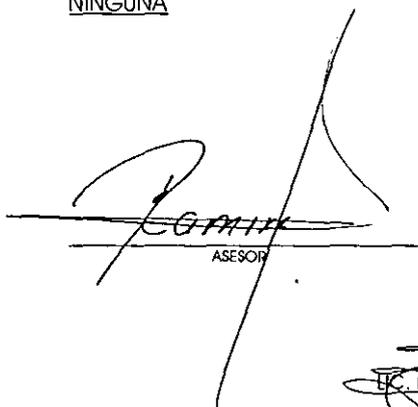
"JUICIO POLÍTICO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA"

OBSERVACIONES:

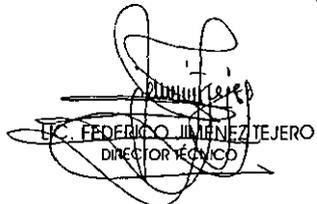
NINGUNA

24/6/01

URUAPAN, MICHOACÁN, A 11 DE JUNIO DEL 2001.

  
ASESOR

  
ALUMNO

  
LIC. FEDERICO JIMÉNEZ TEJERO  
DIRECTOR TÉCNICO

# **Agradecimientos**

## **A mis padres**

Por darme la vida y apoyarme en todo momento para lograr alcanzar mis sueños y mis metas.

## **A mis Hermanos**

Por estar siempre conmigo, siempre a mi lado y por todo el amor que nos une.

## **A mis maestros**

Por todo lo que me brindaron durante todos estos años

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b> .....	6
<b>CAPITULO 1. Antecedentes Históricos de la Responsabilidad Legal de los Servidores Públicos</b> .....	10
1.1 Antecedentes de la responsabilidad pública.....	10
1.2 Antecedentes de la responsabilidad pública en México..	11
1.3 Constitución de Apatzingán de 1814.....	14
1.4 La Constitución Federal de 1824.....	16
1.5 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	18
1.6 Las Bases Orgánicas de 1843.....	19
1.7 La Constitución Política de 1857.....	20
1.8 El Sistema propuesto por la Constitución de 1917.....	22
<b>CAPITULO 2. El Servidor Público</b> .....	27
2.1 Artículo 108 de la Constitución Política.....	27
2.2 Concepto de Servidor Público.....	30
2.3 Clasificación de Servidores Públicos.....	33
2.4 Nombramiento de los servidores públicos.....	37
2.5 El Servidor Público en el Poder Ejecutivo Federal.....	39
2.5.1 Requisitos para ser Presidente de la República..	40
2.5.2 Atribuciones del Presidente de la República.....	41
2.6 Control legal del Servidor Público.....	42
<b>CAPITULO 3. Responsabilidad de los Servidores Públicos</b> .....	46
3.1 Impunidad, inmunidad y fuero.....	46
3.2 Funcionarios que gozan de impunidad, inmunidad y fuero..	48
3.3 Clases de Responsabilidad pública.....	50
3.4 Principios que rigen la responsabilidad de los servidores públicos.....	59
3.5 El fuero Constitucional.....	61
3.6 El fuero del Presidente de la República.....	64
3.7 El desprestigio del fuero.....	65
3.8 El Estado de Derecho.....	66

<b>CAPITULO 4. La responsabilidad política en México.....</b>	<b>72</b>
4.1 Concepto de responsabilidad política.....	72
4.2 Marco Legal de la responsabilidad política.....	73
4.3 Sujetos de responsabilidad política.....	76
4.4 Denuncia ciudadana.....	78
4.5 Conductas que dan origen a la responsabilidad política.....	80
4.6 Autoridades competentes.....	85
4.7 El Juicio Político.....	88
4.7.1 Concepto de Juicio Político.....	88
4.7.2 Naturaleza política de Juicio Político.....	89
4.7.3 Procedimiento.....	92
4.7.4 Sanciones por responsabilidad política.....	103
<b>CAPITULO 5. El Juicio Político del Presidente de la República y su     comparación con otros países.....</b>	<b>105</b>
5.1 Consideraciones generales.....	106
5.2 Mecanismo de irresponsabilidad para el Presidente de la República.....	107
5.3 El Procedimiento del Presidente de la República.....	110
5.4 El Juicio Político en México.....	111
5.5 Juicio Político en América.....	112
5.6 Mecanismo de destitución presidencial previstos por las constituciones latinoamericanas.....	115
5.7 Juicio político en Brasil.....	116
5.7.1 El sistema de juicio político en el sistema constitucio- nal brasileño vigente.....	117
5.7.2 El caso del Presidente Fernando Collor de Melo.....	119
5.8 Diferencias del juicio político entre México y Brasil.....	121
5.9 El caso de Carlos Andrés Pérez.....	122
5.10 Propuesta del actual Presidente de la República para reformular la Constitución.....	123
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>127</b>
<b>PROPUESTA.....</b>	<b>133</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>142</b>

## INTRODUCCION

En nuestro país, cada vez hay más casos de corrupción de los servidores Públicos, por esa razón, todos nos preguntamos si no existen mecanismos o recursos consignados en las leyes que los prevengan o los sancionen, y de existir, si son plenamente eficaces para lograr que éstos se conduzcan con responsabilidad, legalidad, imparcialidad, honestidad, profesionalismo y eficiencia, que son aspectos que deben regir sus actividades y el ejercicio de sus funciones y atribuciones públicas.

Cuando se habla de responsabilidad de los servidores públicos, es necesario hacer referencia a uno de los conceptos políticos más utilizados por los gobernantes, como lo es la democracia en la cual uno de sus elementos es precisamente, la responsabilidad frente a los gobernados. Por esa razón, la actividad de los gobernantes, debe encontrarse dentro de un orden constitucional y a las leyes que de ella emanen, deben dirigirse con respeto y honestidad, de lo contrario, están obligados a responder por su incumplimiento.

La democracia debe tener como uno de sus principales fundamentos el control legal de los servidores públicos, cualquiera que sea el rango o nivel jerárquico, incluyendo al Presidente de la República.

Es necesario establecer medidas para combatir la corrupción de los servidores públicos.

A nosotros, como ciudadanos, se nos tiene que reconocer el derecho que tenemos para poder hacer uso de los medios legales para exigir a los servidores cuentas de su actuación, y que se nos garantice que van a ser sancionados todos aquellos servidores corruptos, que se valen de sus funciones para actuar a su capricho y conveniencia, y que constantemente son infractores de la norma.

Debe haber una igualdad entre gobernantes y gobernados consistente en un sometimiento al derecho y que toda persona disponga de los medios para hacer cumplir el orden normativo para defender sus derechos y obligar a las autoridades a respetar la Constitución.

Un sistema eficaz de responsabilidad de los servidores públicos constituye un elemento fundamental para el control del ejercicio del poder público, sin un sistema así, no hay democracia ni Estado de derecho.

A través del presente estudio, se dará un enfoque general de la responsabilidad de los servidores públicos, destacando la responsabilidad política del Presidente de la República y culminando con el estudio de el Juicio Político en México y su comparación con otros países donde se regula ésta figura jurídica.

Por medio de mi investigación, el objetivo general que persigo consiste en realizar una investigación de tipo documental y asimismo una metodología y técnica basada en el análisis, síntesis, comparación y deducción de los artículos 108, 110 y 114 constitucionales, relacionados con los artículos 2° y 9° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de llegar a la conclusión de que el Presidente de la República, pueda incurrir en responsabilidad política, donde se demostrará la inexistencia de un mecanismo que exija su responsabilidad como servidor público.

Por lo tanto, los objetivos específicos del presente trabajo consisten en robustecer el Estado de Derecho; sostener y perfeccionar un Estado Democrático; luchar contra la impunidad; definir y determinar la responsabilidad política del Ejecutivo Federal frente a la sociedad y el Estado; determinar los sujetos de responsabilidad legal, y por último, crear un nuevo sistema de responsabilidad política al Presidente de la República.

Con el análisis de la responsabilidad legal del Presidente de la República, se logrará un panorama verdadero del mecanismo de irresponsabilidad que impera en nuestro país y a la cual se le debe dar suma importancia para que se obtenga un fortalecimiento, eficiencia y transparencia en el servicio público en base a una democracia y un Estado de derecho, que implique para quien nos gobierne, convertirse en un verdadero servidor público. La finalidad es prevenir y sancionar la corrupción existente en México.

La justificación principal para la elaboración de este trabajo, consiste en demostrar la irresponsabilidad que existe en el Presidente de la República, debido a la poderosa malla de impunidad que lo rodea al menos durante el tiempo de su encargo y en realidad, hasta después de que concluye, de manera que se puedan dar posibles soluciones al problema a través de un efectivo sistema que pueda fincarle responsabilidad política al Jefe del Ejecutivo, ya que como se señalara en los capítulos precedentes con la existencia de las evidentes deficiencias y omisiones tanto del título IV nuestra Constitución Política, como de su ley reglamentaria, debido a que en México ha sido una materia que poco se ha desarrollado, y tal retraso ha originado como consecuencia grave, el incremento peligroso de la corrupción. Desgraciadamente, los ordenamientos constitucionales son insuficientes, por lo que necesita una mejora, a fin de que la justicia se aplique sin demoras ni incumplimientos.

## **CAPITULO 1**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD LEGAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

En este capítulo se presentará el desarrollo histórico y jurídico que ha tenido la responsabilidad de los servidores públicos a lo largo de la historia de México.

Asimismo nos muestra la gran importancia que ha tenido la regulación de la responsabilidad de los mismos, ya que el desempeño de las funciones públicas se ha tornado cada vez más complicado con el tiempo, la intervención del Estado en sectores cada vez más importantes y amplios de la vida social, exigen una capacidad mejor y una mayor responsabilidad.

A través del estudio de esta figura jurídica, se expondrá de una manera más acertada el papel que ha tenido en los distintos ordenamientos constitucionales que han regulado la actuación de los servidores públicos en la vida jurídica de nuestro país.

#### **1.1 Antecedentes de la responsabilidad pública**

Desde las primeras organizaciones políticas, ha existido la corrupción y por lo tanto también los medios para combatirla. El antecedente más remoto de la

responsabilidad pública, se sitúa en Egipto, en una ley del año 1350 a.c., atribuida al rey Haremhab, a través de la cual se combatió la corrupción de los funcionarios públicos responsables de recaudar los tributos. Desde aquéllos tiempos hasta nuestros días, los Estados han probado distintos sistemas y mecanismos para evitar o disminuir la corrupción, sin embargo la corrupción en los servidores públicos, hoy en día sigue latente en nuestro país.

### **1.2 Antecedentes de la responsabilidad pública en México**

Los antecedentes históricos más antiguos de nuestro sistema legal de responsabilidad pública, se localizan en el impeachment inglés y en el juicio de residencia español.

***El Juicio de Responsabilidad o Impeachment*** nace en Estados Unidos como tal, en una expresión de republicanism adelantado, ya que es creado a finales del siglo XVIII, con la Constitución de Filadelfia de 1787.

La Constitución de Filadelfia de 1787 establece a que funcionarios puede responsabilizarse políticamente, así como también que procedimiento se debe utilizar para ello y la sanción a seguir y los efectos que el juicio de responsabilidad tiene en sus sistemas jurídico-político.

México recibió la influencia del impeachment inglés a través del régimen de responsabilidad establecido en la Constitución de Estados Unidos, de 1787, que básicamente se concretaba en el hecho de que el Senado podría juzgar los casos en juicios de residencia. Y para tal efecto, los senadores prestarían juramento o promesa. Y que en el caso de que se enjuiciare al Presidente de los Estados Unidos, la sesión estaría a cargo del Juez Presidente del Tribunal Supremo y ninguna persona podrá ser declarada culpable sino por los votos de dos terceras partes de los senadores presentes.

La sentencia en casos de responsabilidad oficial no podría extenderse más allá de la destitución del empleo y la privación del derecho a obtener y ejercer cargo de honor, de confianza o de provecho en el Gobierno de los Estados Unidos; pero la persona declarada culpable quedaría, no obstante, sujeta a acusación, enjuiciamiento, condena y castigo, conforme a las leyes.

Otro punto importante, es que en el caso de que se acusare o se les hallare culpables de traición, cohecho u otros delitos graves; el presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrían ser destituidos de sus cargos.

No existe mención alguna sobre la responsabilidad de los miembros del Poder Judicial.

Con lo anteriormente expuesto podemos darnos cuenta que sólo los miembros del Poder Ejecutivo y sobre todo su cabeza, pueden ser sujetos de responsabilidad política en los Estados Unidos, bajo las prescripciones de su Constitución.

Ahora bien, otro antecedente que también influyó en México fue el **Juicio de Residencia español**, este era el procedimiento mediante el cual se conocía, deliberaba y juzgaba a los funcionarios de la monarquía española, tomando su aspecto más conocido pero no más acabado bajo la Constitución de Cádiz, que estableció una monarquía republicana, parlamentaria, que nunca tuvo vigencia como tal.

En la Constitución de Cádiz, se preveía la residencia para todo empleado público, es decir, del ejecutivo parlamentario que establecía la misma, al tenor del artículo 262 punto sexto, así como para los magistrados, en los términos del artículo 253 y 255. Quien conocía del juicio de residencia era el Supremo Tribunal del Reino.

El sistema español es uno de los primeros en concebir un sistema de responsabilidades de los servidores públicos y ventilarlas en un juicio, puntualizando que lo concebía como un acto judicial formal y materialmente, lo cual inicia una corriente, la más antigua por cierto, de los sistemas de juzgamiento de las faltas públicas, en contrapartida al sistema norteamericano que crea un

sistema híbrido, pero con gran inclinación al sistema congresional o parlamentario para conocer de esas causas, ya que la sesión del Impeachment en Estados Unidos es presidida por el Chief Justice o Justicia Mayor, que es Presidente de la Suprema Corte. El sistema mexicano y brasileño son en este punto totalmente congresionales o parlamentarios, ya que el juez de la causa de responsabilidad es en ambos casos el Senado.

José Barragán afirma lo siguiente: "...En fin, vemos como el juicio de residencia se aplica absolutamente a todas las autoridades : este hecho, junto con el ya reseñado de la responsabilidad universal o ilimitada, transforma el juicio de residencia en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales; a la vez que servía al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funciones, sobre todo cuando se posibilita la residencia, no sólo al final del cargo, sino en cualquier momento; y se le refuerza con las llamadas visitas. Pero como lo primero de que se les pedirá cuenta a los residentes es sobre cómo han guardado las leyes, la residencia en definitiva se convierte, además, en órgano de control de la legalidad". (Barragán;1984:35 y 36)(citado por Sánchez 1994:694).

### **1.3 Constitución de Apatzingán de 1814**

En la Constitución de Apatzingán de Morelos, documento liberal y muy adelantado para su época, se le dedicaron dos capítulos al Juicio de Residencia,

que era como se le llamaba al Juicio de Responsabilidad Oficial, tomando casi por completo del modelo que estableció la Constitución de Cádiz de 1812, respecto del procedimiento de responsabilidad, tales capítulos fueron XVIII y el XIX.

El Capítulo XVIII establecía el Tribunal de Residencia, el cual era un órgano especial, colegiado, compuesto de siete miembros seleccionados por el Congreso, de entre los miembros de las provincias, al tenor de los artículos 212 y siguientes. Tenía un presidente que era *primus inter pares* y vitalicio; los casos que el tribunal procediera de oficio, únicamente, en los términos del artículo 222 de la propia Constitución de Apatzingán. También existía un secretario que era nombrado por el Supremo Congreso, como lo establecía el artículo 223.

El capítulo XIX establecía las funciones del tribunal de residencia, además de sentar la procedencia del mismo, que quedaba dispuesta para todo miembro del gobierno, en sus tres ramas, no haciendo distinción alguna del tipo de funcionario que podía sujetarse al procedimiento referido, en términos del propio artículo 224.

El procedimiento era sumario, ya que sólo podía durar tres meses, admitiendo el mismo un recurso denominado de suplicación, que sólo podía durar un mes más, quedando ello establecido en el artículo 226.

Para Morelos quedaba muy claro que la función pública, sin distinción del poder en que se desempeñará, debería quedar sujeta a controles de un órgano especializado, en una suerte de control difuso o indirecto de la Constitución que él creó.

Mas que nada, estableció la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y los sujetó a juicio de residencia por responsabilidades inherentes a la administración pública y por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos. Asimismo, reguló la responsabilidad de los secretarios de despacho en el caso de que autorizaran decretos y órdenes contrarios a la Constitución y a las leyes.

También sujetó a los titulares del gobierno a los delitos en que podían incurrir los diputados y los hizo responsables de mantener privado de la libertad a algún ciudadano por un plazo mayor de cuarenta y ocho horas. En fin, sometió a los secretarios y fiscales del supremo Tribunal de Justicia al juicio de residencia por los mismos delitos antes señalados.

#### **1.4 La Constitución Federal de 1824**

El sistema que creó la Constitución de 1824 sobre las responsabilidades públicas era muy complejo, puesto que era de corte parlamentario, pero cualquiera de las dos cámaras podía erigirse en gran jurado para conocer la causa que

tratase, pero en términos generales preveía que eran sujetos del juicio de responsabilidad el Presidente de la República y sus secretarios del despacho, es decir conocería de las acusaciones contra Presidente por los delitos de traición contra la independencia nacional, forma de gobierno, cohecho, soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo, así como por los actos que impidiera las elecciones federales y el funcionamiento del Congreso de la Unión. Por otra parte, las cámaras conocían de las responsabilidades de los titulares de la Corte Suprema de Justicia y de las infracciones a la Constitución, las leyes y a las órdenes del Presidente de la República en que incurrieran los gobernadores de los estados. Dispuso que la Cámara de representantes, es decir, la Cámara de Diputados, sería gran jurado cuando el presidente o sus ministros fueran acusados por actos en que hubiesen intervenido el senado o el consejo de gobierno.

Lo anterior se trataba en los artículos 38, 39, 43 y 44 de la Constitución Federal del 1824.

Sin embargo, el gran jurado únicamente conocía el juicio político o trataba la declaración de procedencia y si se trataba de delitos de orden común, era la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competente para conocer de la referida causa, al tenor del artículo 40 y del artículo 137 fracción V de la referida ley fundamental.

El juicio a los miembros de la Suprema Corte se hacía de manera especial, puesto que era un tribunal de abogados calificados de igual manera que los propios ministros, pero que era escogido por la Cámara de Diputados, votando por estados, tal como lo establecía el artículo 139 de la Constitución.

### **1.5 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836**

En las leyes Constitucionales de 1836 se estableció la distinción entre delitos comunes y oficiales, en estos términos: "En los delitos comunes no se podrá intentar acusación en contra del Presidente de la república, ni contra los senadores, etc. Sino ante la Cámara de diputados. Si el acusado fuese diputado, ante el Senado. En los delitos oficiales, la Cámara de Diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no ha lugar a ésta; en caso de ser delitos oficiales, dos de sus miembros sostendrán la acusación ante el Senado. Este instruirá el proceso y oído el acusado y defensores, fallará sin que pueda imponer otra pena que la destitución del cargo; pero si del proceso resultare ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas pasará el proceso al tribunal respectivo para que obre según la ley. Era tribunal competente también la Suprema Corte, tanto para delitos comunes como para oficiales.

En resumen, asignaron al Supremo poder conservador la facultad de nombrar dieciocho juristas que no fueran servidores públicos para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la militar (segunda ley, artículo 18);

estableció la inmunidad por delitos comunes del presidente y otros funcionarios; en el caso del primero, desde su nombramiento hasta un año después de haberlo concluido. En cuanto a los delitos oficiales del presidente de la República y de otros importantes servidores públicos otorgó al Congreso la facultad de examinar la procedencia de la acusación y de ser el caso, de sostenerla ante los tribunales (tercera ley, artículo 48).

El sistema actual, por tanto, tuvo su origen en la Leyes Constitucionales de 1836, aun cuando éstas conservaron las características propias que fueron impuestas por la Constitución de 1824.

### **1.6 Las Bases Orgánicas de 1843**

Este documento constitucional, consagró la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones que emitieran en el desempeño de sus funciones; también les asignó inmunidad durante el tiempo de su encargo y dos meses después de concluido, otorgó competencia a cada cámara para conocer de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros. En cuanto al procedimiento de responsabilidad del presidente de la república, resolvió su procedencia ante el pleno de las dos cámaras por delitos de traición contra la independencia nacional y contra la forma de gobierno. Posteriormente en el Acta de Reformas de 1847, definió la competencia a favor de la Cámara de Diputados como gran jurado para hacer la declaratoria de procedencia contra los altos

funcionarios por delitos comunes u oficiales, asignando a la Suprema Corte la definición de la pena.

### **1.7 La Constitución Política de 1857**

La Constitución Liberal de 1857 reglamentó la responsabilidad de los funcionarios públicos y por lo mismo concedió un título especial, que era el título IV, que comprendía los artículo 103 al 108, y en donde en el artículo 103 se declaraba en contra de quienes podía enderezarse el Juicio de Responsabilidad, siendo desde el Presidente de la República, los secretarios, los diputados (recordando que no existía Senado en aquél entonces), los ministros de la Suprema Corte y los gobernadores, separando los delitos oficiales de los comunes.

Al Presidente de la República, en su beneficio, se le restringe el campo de las faltas por las que puede ser juzgado, las cuales eran traición a la patria, faltas electorales y delitos graves del orden común.

Aquí nace el concepto de faltas oficiales, que eran una especie de delitos diferentes a los comunes y establecidos en una ley especial.

Lo que hacía el Congreso, en ambos casos materiales, era declarar si había lugar a juicio, es decir, dar una declaración de procedencia, para pasar a los

tribunales comunes o la Suprema Corte de Justicia si se trataba de delitos oficiales, tal como lo estipulaban los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo era exigible durante el periodo que durara el encargo y un año después, al texto del artículo 107.

Dos particularidades muy interesantes presentaba éste título: la primera establecida en el artículo 106 mencionaba que no procedía el indulto por la comisión de delitos oficiales; la segunda se refería expresamente a que en los juicios del orden civil no existía ningún tipo de fuero o inmunidad para algún funcionario público, lo cual constituía una expresión plena de republicanism y democracia.

La reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, cambió ciertos aspectos de la responsabilidad oficial, como el que el Presidente de la República podía ser juzgado por violaciones a la Constitución, al tenor del nuevo artículo 103, en donde además se establecía que ya no existiría fuero constitucional para los delitos, eliminando con ello este concepto que ponía al Ejecutivo en un carácter de sacralidad, propiamente dicho, por lo que inmediatamente después de la declaración de procedencia, podría ser juzgado el Presidente de la República conforme al Código Penal vigente.

El procedimiento cambió, interesándose por el procedimiento norteamericano, ya que el Senado entonces haría las veces del Tribunal de Sentencia, en vez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero sin que la presidiera el Presidente de la suprema Corte de Justicia de la Nación, tal y como lo estableció el reformado artículo 105.

Así permaneció la Constitución de 1857 en cuanto al procedimiento de responsabilidad.

### **1.8 El sistema propuesto por la Constitución de 1917**

También el título IV de la Constitución de Querétaro de 1917 quedó dedicada a la responsabilidad de los funcionarios públicos.

En cuanto a la procedencia se estableció lo siguiente: los miembros del Congreso, los ministros de la Suprema Corte y en la rama ejecutiva los secretarios del despacho y el Procurador General de la República eran responsables de delitos oficiales y comunes; los gobernadores y diputados locales eran responsables de las violaciones a la constitución y a las leyes federales. El Presidente de la República era sólo responsable de traición a la patria y de delitos graves del orden común, restringiendo aun más el campo en donde el jefe del ejecutivo pudiera ser juzgado. Esto lo establecía el artículo 108 de la original constitución de 1917.

Al igual que la Constitución de 1857, la de 1917 establecía que la declaración de procedencia la hacía la Cámara de Diputados erigida en gran jurado, lo cual, por expresión del artículo 109 era lo que conocemos como desafuero, al tenor del artículo 109 constitucional, esta declaratoria tiene el efecto de declarar suspendido al funcionario público.

En el caso de faltas comunes, el jurado serían los tribunales ordinarios o comunes, salvo en el caso del Presidente de la República, que en ese caso sería juzgado por el Senado, no importando que fueran delitos comunes, así se mencionaba en el artículo 109, párrafo tercero.

El artículo 110, quitaba todo tipo de fuero a todo funcionario, tanto por delitos oficiales como por los comunes por lo que después de la declaratoria de procedencia, estaba expedita la causa para ser juzgados por el órgano competente.

Ahora bien, el órgano competente para conocer de los delitos oficiales es el Senado, pero en donde será necesariamente el fiscal acusador la Cámara de Diputados; así lo menciona el artículo 111, el cual también establece que si el hecho es castigable por otra ley, puede ser juzgado por dicha vía, abriéndose con esto la famosa discusión que implicaba que tal medida incluía el principio de Non Bis In Idem, aclarando que no es así, puesto que lo primero se trata de la declaratoria política del procedimiento de responsabilidad y lo demás puede ser

juzgado efectivamente de manera penal, civil o administrativa al servidor público de que se trate.

Los empleados del ejecutivo quedarían sujetos por una ley de responsabilidades que tipificaría sus delitos y faltas, debiendo juzgarlos un jurado popular.

A los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito y territorios federales los podía acusar el Presidente de la República, pero en estos casos se requería una doble declaratoria por mayoría de votos de ambas cámaras del Congreso, pero existía una audiencia privada con el propio Presidente de cualquiera de esos miembros del Poder Judicial que se tratara, para que aquél valorara lo justificado de la acusación.

En este procedimiento de responsabilidad existía acción popular, lo que implica que cualquier persona puede intentar juzgar a un servidor públicos, la cual debería ser ratificada por una comisión de la Cámara de Diputados ante el Senado.

No se contempló apelación alguna, ni contra la declaratoria de las cámaras de Diputados ni contra la resolución del Senado.

En los términos del artículo 112, no existe la figura del indulto para el caso de delitos oficiales.

El tiempo de prescripción de los delitos oficiales era de un año a partir de la conclusión del encargo, siendo que se podían perseguir durante el periodo del funcionario, como lo mencionaba el artículo 113.

El artículo 114 prohibió todo tipo de fuero o inmunidad en casos de orden civil, para cualquier funcionario público.

Puedo concluir, que en países como México y gran parte de los países iberoamericanos fue notable el atraso en los estudios del Derecho Público y por lo tanto es también grande el atraso respecto al respeto pleno de la normatividad por lo que la situación que se vive en nuestro país, ha determinado que la función pública sea regulada con mayor intensidad. La responsabilidad de los funcionarios públicos debe estar inserta en todo Derecho Positivo, debe haber un pleno respeto al orden jurídico.

A través de la reseña histórica que se ha estudiado en el desarrollo de este capítulo, podemos darnos cuenta de la importancia que ha tenido la responsabilidad de los servidores públicos, desde la Constitución de Apatzingán que en sus preceptos ya regulaba ésta figura, así como la forma de hacerla

efectiva hasta la Constitución de 1857 que regulaba no solo la responsabilidad de los altos funcionarios, sino también de los agentes inferiores.

Es importante conocer con precisión el papel que ha jugado esta figura a través del tiempo, ya que con ello podemos darnos cuenta, qué tanto se ha hecho para regularla, los avances que se han hecho en esta materia, que cuando aún puedan considerarse válidos y necesarios, en la realidad son insuficientes a pesar de las diversas reformas y adiciones que ha sufrido este apartado durante el transcurso de la historia de México.

Desgraciadamente no se ha podido establecer una ventaja significativa en lo referente a la responsabilidad que debe tener todo servidor público y mucho menos lo referente a la responsabilidad política del Presidente de la República, debido a que tanto la Constitución, como la ley reglamentaria cuidaron de excluirlo de toda responsabilidad política, así lo demuestra el desarrollo histórico que ha tenido ésta figura jurídica.

## **CAPITULO 2**

### **EL SERVIDOR PUBLICO**

A través de éste capítulo, se conocerá lo que es un servidor público, los diferentes tipos de servidores públicos y qué personas pueden considerarse con tal carácter, asimismo se analizarán tanto su nombramiento, así como ya de forma más específica las disposiciones que regulan al Presidente de la República. Además se abordara un tema que es de gran importancia, que es el control legal de los servidores públicos, el cual solo se da cumpliendo y respetando los principios de legalidad y responsabilidad.

#### **2.1 Artículo 108 de la Constitución Política**

El 28 de Diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación ciertas reformas a la Constitución Política y a otros ordenamientos con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público. Una de estas reformas es la que se refiere al tratamiento constitucional del término servidor público, que desde esa fecha debe aplicarse a todos aquéllos que han sido nombrados para desempeñarse laboralmente en cualquiera de los órganos públicos del gobierno independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

El propósito de esta reforma fue dar un trato igualitario en la ley a los servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales; de acuerdo a lo anterior, el artículo 108 constitucional, establece de forma enunciativa, que deben ser considerados como servidores públicos; y para tal efecto desglosare las disposiciones contenidas en el ordenamiento antes señalado:

1. Los representantes de elección popular como: el Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, el Jefe de Gobierno del D.F., los Gobernadores de los estados y los diputados locales.

Podemos darnos cuenta que en si el artículo 108 solo hace mención de manera general, que son los servidores públicos los representantes de elección popular y esto ha sido objeto de críticas por diversos tratadistas, que afirman que debe especificarse que también lo sean los senadores y diputados suplentes, debido a que deben tomarse en cuenta como servidores públicos en razón de sus nombramiento que tiene su origen en la voluntad popular, sin importar que sus funciones estén latentes por la naturaleza de sus suplencia y así mismo concluyen que son servidores públicos que no se encuentran en ejercicio de sus funciones y que por lo tanto carecen de responsabilidad legal, hasta en tanto no suplan al que tiene cargo de propietario.

2. Los miembros del Poder Judicial de la Federación como: los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados unitarios y colegiados de circuito y los Jueces de Distrito.

3. Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal como: los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

4. En el Instituto Federal Electoral, el Consejero Presidente, los Consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo.

Podemos observar de acuerdo a lo anterior, que dicho precepto no señala como servidores públicos a los trabajadores o empleados del Poder Legislativo ni a los del Instituto Federal Electoral, sin embargo muchos consideran que no es necesario porque solo deben considerarse como servidores públicos, solamente aquellos que guardan relación laboral con los órganos de gobierno.

5. Los funcionarios y empleados públicos, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

## **2.2 Concepto de Servidor Público**

Aparentemente resulta fácil establecer qué debe entenderse por servidor público, pero a medida que se adentra en el tema se presentan circunstancias, que a mi criterio complican el mismo para efectos de la aplicación de la Ley de Responsabilidades. Esta complicación podría dar la pauta a la no identificación del sujeto de la ley y en consecuencia hacer nula la misma.

Las leyes federales que regulan la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter, como sucede con el artículo 108 constitucional que señala quienes son servidores públicos y establece que en general, debe entenderse por servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza de la administración pública federal.

Para el efecto de identificar dicho concepto, mencionare los criterios de diversos autores:

De acuerdo con PACHECO PULIDO, el servidor público "es toda aquella persona que presta un servicio a la colectividad a través de un nombramiento, designación o comisión que esté creada por la ley, y respecto de la cual la misma ley señale una retribución. Antes de desempeñar el cargo debe rendirse la protesta de ley. Y menciona, que debe agregarse además a aquella persona que

sin tener un empleo, cargo o comisión "maneja dinero público", bajo cualquier circunstancia"(Pacheco;1998:38).

Por su parte DUGUIT, sostiene que el servidor público "es toda persona física que realiza toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurada, regulada y controlada por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental".(Duguit;1982)(citado por Ortíz;1999:4)

GABINO FRAGA, señala lo siguiente: "sostiene que el Estado realiza sus funciones dando ordenes y prestando servicios y opina que no toda actividad del Estado es servicio público, pero la característica de régimen jurídico de los agentes públicos debe inspirarse en la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo que tienen encomendado".(Fraga:129)(citado por Ortíz;1999:4)

Como podemos ver, diversos autores manejan el concepto de servidor público, sin embargo, para efectos manejaremos el criterio y concepto de Sergio Monserrit Ortíz Soltero, el cual señala lo siguiente:

"La necesidad de recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública, o en su caso, a los de las

dependencias o entidades de que se trate, para poder dar un concepto más acertado sobre el concepto de servidor público".(Ortíz;1999:3)

De acuerdo con Monserrit: "El criterio que se toma en cuenta para definir el término de servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, debido a que no todos los servicios públicos son prestados por servidores públicos y no todos los servidores públicos lo brindan, sin embargo considero que debe tomarse como concepto de servidor público ***aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.***"(Ortíz;1999:5)

Este autor hace un señalamiento de las diversas leyes y ordenamientos que hacen referencia del servicio público, y entre otras menciona: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Glosario de términos de Auditoría, Control y Responsabilidad emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Ley Federal del los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 apartado B).

Monserriit afirma: “La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas del gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes”.(Ortiz;1999:5)

Sergio Monserriit Ortiz (1999), establece la necesidad de recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública, o en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate, para poder dar un concepto más acertado sobre el concepto de servidor público.

### **2.3 Clasificación de Servidores Públicos**

Es necesario establecer diferencias entre los diversos servidores públicos, ya que existen algunos, que tienen facultades de decisión, como los funcionarios, y dentro de los cuales algunos gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, de aquellos otros que son empleados y que aun siendo funcionarios no gozan de dicha prerrogativa, en virtud de que las consecuencias legales de las quejas o denuncias administrativas o de las denuncias o querellas penales que se formulen contra servidores públicos son diferentes, en cada caso, porque dependen de la categoría de servidor público de que se trate.

**1. Clasificación en base a las prerrogativas constitucionales y en la forma en que son nombrados los funcionarios, de acuerdo con la Constitución Política.**

**a) FUNCIONARIOS.** Son lo que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios tales como:

- **Funcionarios electos.** Son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales aplicables en cada caso. Por ejemplo, en el Poder Ejecutivo Federal, el único servidor público que es electo popularmente es el Presidente de la República y en el Congreso, los diputados y senadores.
- **Funcionarios designados.** Son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía o por los miembros de otro poder público. Por ejemplo: los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador General de la República, los agentes diplomáticos, etc.

- **Funcionarios que gozan de inmunidad procesal.** Son aquellos funcionarios que, mientras duren en su encargo, no puede ser ejercida la acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores (para el caso del Presidente de la República), declaren la procedencia de la denuncia o querrela. El Artículo 111 señala quiénes gozan de esta prerrogativa, sin embargo hay que aclarar que no son los mismos del artículo 110, ya que no todos los que pueden ser sujetos de juicio político poseen fuero constitucional. Por ejemplo: Diputados y Senadores, entre otros.
- **Funcionarios que no gozan de inmunidad procesal.** Son aquellos que carecen de dicha prerrogativa. Por ejemplo los Jueces de Distrito, los Presidentes Municipales, etc.

**b) EMPLEADOS.** Para poder diferenciar lo que es un empleado y funcionario, se deben tomar en cuenta los siguiente: la duración del empleo; la retribución; sus facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales.

## 2. Clasificación de acuerdo a la función que desempeñan.

Debido a que los servidores públicos desempeñan empleos, cargos o comisiones en el desempeño de sus funciones, a continuación se hará una distinción entre los mismos:

- **EMPLEADO:** Todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario; sin embargo, los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan que se les otorgue un encargo o empleo, en razón de cierto grado de autoridad y responsabilidad.
- **ENCARGADO:** Es el servidor público que ostenta un cargo, ya sea de naturaleza temporal, discrecional o legal. Es temporal porque se encuentra sujeta a la voluntad de un superior jerárquico, como los Secretarios de Estado; y es discrecional o legal, cuando debido a que dependen de las disposiciones legales que limitan la temporalidad de dichas funciones o actividades como es el caso del Ejecutivo Federal, los Senadores y Diputados, etc.

## **2.4 Nombramiento de los servidores públicos**

Teóricamente todos los servidores públicos deben tener un nombramiento, desde los servidores que integran las escalas inferiores del Gobierno hasta el Titular del Ejecutivo Federal, independientemente de que sean trabajadores de confianza, o que hayan sido electos popularmente o designados por otro funcionario de mayor jerarquía, en virtud de que el nombramiento expedido a favor del servidor público es el reconocimiento oficial que hace el Estado de la existencia de la relación laboral que hay entre ambos y que responsabiliza a aquel por su actuación frente al propio Estado y frente a los gobernados. El nombramiento da lugar a que el servidor público tenga la obligación de conducirse de acuerdo a con las disposiciones legales que determinan su actuación y a responder legalmente en caso de su incumplimiento.

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento debe contener:

- ◆ Nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio del servidor público;
- ◆ La determinación precisa de los servicios que debe prestar;
- ◆ El carácter del nombramiento. Si es definitivo, interino, provisional o por tiempo fijo o por obra determinada;
- ◆ La duración de la jornada de trabajo;

- ◆ El sueldo y demás prestaciones que deberá percibir el trabajador;
- ◆ El lugar en que prestará sus servicios

El nombramiento que es aceptado por el servidor público, lo obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, el uso y la buena fe y es un requisito sine qua non para determinar las obligaciones y derechos que circunscriben su actuación dentro de los órganos de gobierno, en tanto que su expedición, formaliza la relación jurídico laboral que tiene con el Estado.

El nombramiento no implica necesariamente la expedición de un documento oficial que contenga los requisitos anteriormente señalados, sino que puede ser el acto de una voluntad o el de varias. En este último caso recibe el nombre de elección, pero su naturaleza jurídica no es, por eso, distinta a la del nombramiento, en virtud de que no tiene la misma génesis el nombramiento que recibe el trabajador de base al que recibe el funcionario electo popularmente para ocupar un cargo público o el del funcionario que es designado por otro de mayor jerarquía para ocupar un puesto público.

## **2.5 El Servidor Público en el Poder Ejecutivo Federal**

De acuerdo con Gabino Fraga, "desde el punto de vista formal, la función administrativa es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo y considera que, tal vez, es la parte más importante de uno de los poderes en los que se haya depositada la soberanía del Estado: el Poder Ejecutivo. (Fraga;38)(citado por Ortiz;1999:41).

Según Valencia Carmona, "la función administrativa, desde el punto de vista material, consiste en una actividad autónoma y constante mediante la cual se afectan, dentro de los límites fijados por el orden jurídico, una serie de tareas concretas tendientes a satisfacer intereses generales en donde el Estado actúa de oficio como parte interesada de los actos que realiza, mismos que tienen un objeto: la prestación de un servicio y la realización de actividades reguladas por el interés público. La función administrativa es autónoma, concreta y limitada porque sus actos son concretos pero sumamente variados, ya que hay actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales".(Valencia;51)(citado por Ortiz;1999:42).

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", quien es electo popularmente y en forma directa cada seis años.

El régimen político mexicano es de tipo presidencial en tanto que hay una independencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y cada uno de ellos

desempeña sus funciones y ejerce sus atribuciones dentro de la competencia otorgada por la Constitución. Este régimen tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica y fue adoptado en nuestra Constitución aunque se ha ido adecuando a su propia historia, a su ideología, a su problemática y a su nivel de vida.

Diversos tratadistas, tales como Maurice Duverger, señalan que algunos países latinoamericanos han tratado de imitar el sistema político norteamericano pero debido a su retraso social y político, a la falta de desarrollo tecnológico y al alto nivel de analfabetismo no siempre responden a sus exigencias, dando como resultado un presidencialismo en donde el ejecutivo goza de excesivas atribuciones en detrimento de los otros dos poderes públicos.

### ***2.5.1 Requisitos para ser Presidente de la República***

- ❖ Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.
- ❖ Tener treinta y cinco años cumplidos al día de la elección.
- ❖ Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- ❖ No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército Federal, seis meses antes del día de la elección.

- ❖ No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.
- ❖ No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso
- ❖ No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 83 de la Constitución Federal, es decir, que el ciudadano que haya ocupado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso podrá volver a desempeñar ese puesto.

### **2.5.2 Atribuciones del Presidente de la República**

Para poder conocer las importantes atribuciones del Presidente, mencionare algunas de las diferentes atribuciones que señala el artículo 89 de la Constitución Federal.

- **En materia legislativa:** Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- **De nombramiento y remoción:** Nombrar al Procurador General de la República, con la aprobación del Senado, entre otras.

- **En materia familiar:** Disponer de la totalidad del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior o la defensa exterior de la Federación.
- **En materia de política exterior:** Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.
- **En materias específicas:** Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
- **Ejecutar las normas sobre las que se va a llevar a cabo el Plan Nacional de Desarrollo:** Esta atribución es muy importante, ya que consiste en una serie de acciones que se llevarán a cabo por el Presidente de la República en materia de promoción y regulación de la actividad económica, social, política y cultural, y que tienen como propósito la transformación de la realidad del país.

## 2.6 Control Legal del Servidor Público

El control de los servidores públicos permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que corresponden, por mandato legal, a cada uno de los órganos de gobierno, o en su defecto, a sus titulares cualquiera que sea su rango, nivel o jerarquía. El control legal de los servidores públicos es uno de los elementos más importantes de los regímenes democráticos.

De acuerdo Burgoa Orihuela, "la ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernados, ejerciendo sobre estos una especie de control político sobre su conducta, su participación en la buena marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales primarios y dejar que estos se comporten según su arbitrio, desplegando muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, postergando el cumplimiento de su deber como funcionarios públicos a la satisfacción de sus intereses personales o a su ambición y codicia"(Burgoa;1973:527).

El control de los gobernantes se ejerce a través de distintos medios jurídicos, ya sea que se trate de impugnar el acto administrativo o de gobierno que cause una lesión a los intereses colectivos o particulares, en cuyo caso se aplicarán las leyes, recursos y juicios existentes en el derecho vigente, o en su defecto, de responsabilizar al servidor público que no se conduzca dentro de los preceptos constitucionales y las leyes que regulan su actividad y su actuación. De esto surgen dos principios muy importantes y que son la base fundamental de la democracia, que son *el principio de legalidad* y *el principio de responsabilidad*.

### ***Principio de legalidad***

El principio de legalidad circunscribe la actividad del gobernante al marco constitucional y a sus leyes y reglamentarias, lo que significa que los actos de

gobierno, los actos de autoridad y los actos de administración deben estar previstos en una ley previamente expedida para poder ser ejecutados; es decir, por una parte las atribuciones que pretenda ejercer el servidor público deben estar contenidas en una ley vigente, y por la otra, si el ejercicio de las mismas, excede, en cualquier forma su legalidad, el afectado podrá recurrir o impugnar el acto en sí mismo, en los términos que contemplen las propias leyes.

### ***Principio de responsabilidad***

El principio de responsabilidad se refiere a la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables. Ignacio Burgoa, "señala que tanto el principio de legalidad, como el de responsabilidad son signos distintos de la democracia por cuanto que el primero somete al órgano del Estado en sí mismo, como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna. El principio de legalidad tiene su fundamento constitucional en el artículo 14, lo que obliga a los servidores públicos a sujetar su actuación a las leyes y reglamentos que la rigen y regulan, y a responder ante ellos mismos, en caso de inobservancia, dando de esta forma lugar al principio de responsabilidad".(Burgoa,1973:552)

En éste capítulo, podemos darnos cuenta del papel que juega el servidor público desde el punto de vista jurídico, es decir, la propia Constitución señala las personas que pueden considerarse con tal carácter, y podemos concluir que el

Presidente de la República es un servidor público, ya que se encuentra dentro de la clasificación de servidores que son designados mediante elección popular, o sea los funcionarios electos.

Por otra parte, es necesario exigir y reconocer los principios que permiten un estado democrático, donde haya leyes que rijan la función pública, y al mismo tiempo que exista un efectivo sistema de responsabilidad por parte de los servidores públicos, incluyendo, por supuesto al Presidente de la República, ya que podemos ver que el servidor público no siempre se conduce dentro del marco legal, por lo que se hace necesario recurrir a los ordenamientos que regulan y sancionan las conductas infractoras, dependiendo del tipo de responsabilidad en que puedan incurrir los servidores públicos, mismas que analizaré más adelante para su debida comprensión.

## CAPITULO 3

### RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La responsabilidad de los servidores públicos, como se ha venido analizando, requiere especial atención, en éste capítulo se analizarán aspectos fundamentales que regulan esta figura jurídica tales como la inmunidad, impunidad, fuero, procedimientos para exigir responsabilidad y los principios que deben regular la misma, estado de derecho, democracia, corrupción. Ya que como lo ha demostrado la historia del país, se ha establecido una impunidad generalizada a favor de aquellos que en determinado momento desempeñan un servicio público, en lugar de garantizar a un servidor público eficaz. Es por ello, que en el presente capítulo se estudiarán diversos aspectos de la responsabilidad de los servidores públicos, mismos que se verán a continuación.

#### 3.1 Impunidad, Inmunidad y Fuero

De manera general, se puede decir que nuestra Constitución Política considera responsables a los servidores públicos, de toda clase de delitos y faltas que cometan, dentro del principio de igualdad ante la ley. Sin embargo, se ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos funcionarios no puedan ser perseguidos por la comisión de una conducta delictiva, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión.

Aquí podemos ver una marcada diferencia entre la impunidad e inmunidad, ya que la impunidad significa propiamente dejar impunes los delitos o faltas que pueda cometer un servidor público, es decir que no se les persiga y se les aplique la correspondiente sanción. A diferencia de la inmunidad, que lo que hace propiamente es proteger la función, y no en sí al servidor público, lo cual significaría, que éste al terminar su función pueda hacerse responsable por su conducta, sin embargo, vemos que en la actualidad, esta inmunidad de la que gozan los servidores públicos se ha visto afectada por el notable y deficiente sistema de responsabilidad de los servidores públicos, que retrasa y afecta la impartición de la justicia.

Ahora bien, recurriendo a la doctrina para tratar de definir en forma descriptiva los conceptos de inmunidad, impunidad y fuero, mencionaré los siguientes criterios:

Por **Impunidad** debe entenderse la condición del que no ha de ser perseguido ni juzgado por la responsabilidad penal que derivare de la comisión de infracciones o delitos, pero solo durante el tiempo del encargo.

La **Inmunidad** impide que quien de ella disfruta tenga personalidad penal y que, por lo tanto, sea destinatario de la norma punitiva. Dicho en otras palabras, la inmunidad lo que otorga es irresponsabilidad penal, es decir, constituye la condición del que no ha sido perseguido ni juzgado por la responsabilidad penal

que derivare de la comisión de faltas, infracciones o delitos, pero sólo durante el tiempo del encargo.

Hay que hacer la aclaración de que la inmunidad no consiste precisamente en no ser perseguido ni juzgado en términos absolutos, sino que el privilegio es sólo el de no ser perseguido ni juzgado por las autoridades comunes si no hay previa declaración de procedencia; además, ésta figura jurídica solo se da en cuanto a la responsabilidad penal.

El *fuero* en México, según su génesis, es un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes del estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se le llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura jurídica llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional.

### **3.2 Funcionarios con inmunidad, impunidad y fuero**

La Constitución Política determina los servidores o funcionarios que pueden ser sujetos de inmunidad, impunidad y fuero, y para tal efecto señala lo siguiente:

### **a) Funcionarios con impunidad**

Los únicos funcionarios que en México son impunes son los Diputados y Senadores y sólo "...por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos...", en el entendido del artículo 61 de la Constitución, que a la letra dice: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar".

### **b) Funcionarios con inmunidad:**

La inmunidad de los servidores públicos se refiere sólo a el Presidente de la República por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, no quedando comprendidos en ella los delitos graves del orden común ni la traición a la patria; los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales, en las resoluciones que dicten; la inmunidad desaparece en casos de mala fe o cohecho; los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros

electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral; los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de Judicaturas Locales.

**c) Funcionarios con fuero:**

Solo los altos funcionarios, tales como: El Presidente de la República por los delitos que no abarca su inmunidad, es decir todos excepto los delitos graves del orden común ni la traición a la patria. Los gobernadores de los Estados y diputados a las legislaturas locales, en casos de violaciones a la Constitución y leyes federales; y, todos los demás funcionarios señalados en el inciso anterior, y los Jefes de Departamentos Autónomos, por delitos oficiales o del orden común en que incurran y que no queden comprendidos en alguna inmunidad.

**d) Funcionarios sin fuero:** Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, asimismo, los funcionarios municipales carecen de fuero.

**3.3 Clases de Responsabilidad pública**

La responsabilidad de los servidores públicos prevista por los ordenamientos constitucionales puede ser de naturaleza política, penal, civil y administrativa, y de acuerdo con el artículo 109 constitucional, los procedimientos

para la aplicación de las sanciones disponen de autonomía por lo que un mismo acto u omisión puede generar dos o más de esas responsabilidades. Sin embargo, la Constitución prohíbe terminantemente la aplicación de sanciones de una misma naturaleza dos o más veces por la misma conducta.

#### ***a) Responsabilidad Política***

Se determina a través del juicio político y procede en contra de aquéllos servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñen cargos de especial importancia, para tal efecto nuestra Constitución señala que un servidor público incurre en responsabilidad política "...cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho..." (artículo 109, fracción I). Las consecuencias de esta clase de responsabilidad son la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Ahora bien, éste tipo de responsabilidad se encuentra prevista por el Derecho Constitucional mexicano en los artículos 109 fracción I, 110 y 114 de la Ley Fundamental.

En cuanto al Presidente de la República, en el siguiente capítulo se expondrá de manera mas detallado la responsabilidad política de éste servidor público.

### ***b) Responsabilidad Penal***

Se genera por los delitos que el servidor público cometa durante el tiempo de su encargo, conforme a las reglas contenidas en el artículo 109 fracción II, que establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de delitos cometidos por cualquier servidor público de acuerdo con la legislación penal. Por su parte el artículo 114 constitucional regula los plazos de prescripción de esa clase de delitos, de la siguiente manera: "...la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del 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 (que se refiere a los que gozan de inmunidad). En referencia específica al Presidente de la República, el artículo 108 de la Carta Magna limita el alcance de la responsabilidad penal exigible, durante el tiempo de su encargo, a los delitos graves del orden común, los que se especifican en las legislaciones penales correspondientes. Todos los servidores públicos son responsables penalmente, sin distinción alguna.

### ***c) Responsabilidad Civil***

De acuerdo a lo que establece el séptimo párrafo del artículo 111 constitucional, ningún servidor público dispone de inmunidad para responder de sus obligaciones civiles, dicho ordenamiento expresa lo siguiente: "... En las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se

requerirá declaración de procedencia...”Por lo tanto, la responsabilidad civil de los servidores públicos es idéntica a la de cualquier gobernado.

El artículo 1928 del Código Civil establece que “El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus servidores en el ejercicio de las funciones que le estén encomendadas”, y que “esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el servidor directamente responsable no tenga bienes, o los que tengan no sean suficientes para responder del daño causado”. De estas terminantes disposiciones legales se colige con claridad que todo funcionario público responde con sus propios bienes de los daños que infiere a los particulares en el desempeño de sus funciones.

#### ***d) Responsabilidad Administrativa***

Los artículos 109 fracción III, 113 y 114 párrafo tercero constitucionales regulan la responsabilidad administrativa determinando en el artículo 109 fracción III “... que todo servidor público incurre en ella cuando en su conducta incurra en actos u omisiones en el artículo que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones”.

Por su parte, el artículo 113 determina las sanciones que pueden consistir, en la suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, independientemente de las sanciones económicas que procedan y que deben establecerse en proporción con

los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios que causó con su conducta, que nunca podrán exceder de tres tantos de esos beneficios o el monto de los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos o comisiones a que se refiere la fracción III del Artículo 109.

En el artículo 114 párrafo tercero, menciona: La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias 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.

A continuación se señalará el procedimiento para exigir cada una de las responsabilidades durante y después del encargo:

### **Durante el Encargo**

#### **1. Responsabilidad política**

Primero que nada, hay que establecer que los únicos servidores públicos que pueden ser sujetos de responsabilidad política, son los señalados por el artículo 110 de la Carta Magna. Ahora bien, el procedimiento que la propia Constitución señala es el siguiente:

- a) Acusación de la Cámara de Diputados 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.

b) 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.

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

## **2. Responsabilidad penal**

El procedimiento para exigir responsabilidad penal, en los supuestos del artículo 111 constitucional, es el que sigue a continuación:

a) La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a 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.

b) 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 no existe declaración de procedencia, pero la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable, algunos tratadistas consideran que es el único caso de fuero en México. Cabe señalar, que el procedimiento a seguir, en este caso único y específico, es el mismo que el utilizado para tramitar el juicio político.

c) Las sanciones podrán consistir en las penas correspondientes y en económicas que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

### **3. Responsabilidad administrativa**

La responsabilidad administrativa, para ser seguida, sigue el procedimiento determinado en la ley secundaria respectiva y, básicamente, consiste en lo siguiente:

- a) Denuncia del ciudadano ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- b) La Secretaria antes citada tramita el procedimiento administrativo correspondiente, a manera de juicio, y dicta la resolución de fondo.
- c) Las sanciones podrán consistir en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas.

Hay una situación muy peculiar a este respecto, y consiste en que, en términos del artículo 109 constitucional, se supone que la Cámara de Diputados, de recibir una denuncia por supuesta responsabilidad administrativa, deberá turnarla a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Ahora bien, según el artículo 108 constitucional, al Presidente de la República no se le puede exigir responsabilidad administrativa durante el tiempo de su encargo, y en cierto modo, parece lógico, porque quien resolvería el asunto sería un asistente suyo (Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) que, obviamente, le está subordinado. Es más el Presidente tiene facultad de removerlo libremente.

### **3. Responsabilidad civil**

El procedimiento para exigir responsabilidad civil o mercantil es el común para cualquier individuo en México.

### **Después del encargo**

#### **1. Responsabilidad política**

Según el artículo 114 Constitucional: "El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después." Quedando claro que después del encargo sólo puede intentarse el juicio político en el término de un año y siguiendo el mismo procedimiento que si estuviera el servidor público en funciones.

#### **2. Responsabilidad penal**

Ya que de acuerdo con el artículo 114 constitucional los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña su encargo, la responsabilidad penal con posterioridad al encargo puede ser exigida siempre y en los términos de la legislación penal común. La responsabilidad penal después del encargo sigue las reglas usuales del procedimiento penal.

#### **3. Responsabilidad administrativa**

La responsabilidad administrativa después del encargo sigue el mismo curso que durante el mismo, para su exigencia.

#### **4. Responsabilidad civil**

La responsabilidad civil siempre sigue el procedimiento común.

##### **3.4 Principios que rigen la responsabilidad de los servidores públicos**

Como hemos visto anteriormente, es de gran importancia la función que desempeñan los servidores públicos, por esa razón es necesario que la responsabilidad de los mismos puedan regirse por diversos principios, que tienen como objetivo un verdadero control legal del servicio público y que a continuación señalaré:

**1.Principio de igualdad ante la ley.** Habitualmente las legislaciones de los países democráticos consideran a los servidores públicos como responsables de toda clase de delitos y faltas que pudieran cometer incluyéndolos de esta manera en el principio de igualdad ante la ley. Nuestra Constitución recoge este principio de igualdad en sus artículos 1, 2, 12 y 13.

La responsabilidad de los funcionarios es la garantía de su deber y por tal motivo, todo sistema legislativo que ve la manera de responsabilizar a aquellos servidores públicos que incurrir por faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos, por esa razón, es de gran importancia en el sistema constitucional. Debe entenderse, en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos; y en tercer, la penalidad respectiva.

**2. Principio de Legalidad.** Este principio entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones de los servidores públicos a la Constitución y a la ley. Como ya se había señalado en el capítulo anterior, este principio constituye la base para un régimen democrático, es necesario reconocer, por lo tanto, que éste principio permite la sumisión de la administración pública al derecho.

Es sumamente importante, ya que un orden jurídico no sería posible sino contara con reglas que permitieran un equilibrio y el verdadero respeto a las leyes. Por eso, se considera, que este principio rige la responsabilidad de los servidores públicos.

**3. Principio de responsabilidad.** El término responsabilidad proviene del latín "Respondere", que significa "Estar obligado". De conformidad con este principio los servidores públicos deben realizar sus actos de manera honesta, con espíritu de servicio, con lealtad, imparcialidad y eficacia.

Por otra parte, el principio de legalidad se complementa con el principio de responsabilidad, y asimismo Burgoa Orihuela considera al respecto que: "Al violarse el de legalidad, los actos de autoridad de que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos y recursos en que cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de

responsabilidad el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones constitucional o legalmente estén previstas". (Burgoa;1973:552).

### **3.5 El Fuero Constitucional**

Fuero es el privilegio que tienen determinadas personas en razón de su cargo público para no ser sujetas a procedimiento o jurisdicción penal mientras desempeñan sus funciones. Ahora bien, los altos funcionarios, tales como el Presidente de la República, los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, gozan de lo que se llama "Fuero Constitucional", que como señala Burgoa Orihuela: "La finalidad del Fuero constitucional estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático".(Burgoa;1973:557)

De acuerdo con Burgoa: "El fuero constitucional se basa en dos aspectos: el de inmunidad y el de no procedibilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales. En ambos casos, el fuero opera de forma distinta, no sólo en cuanto a sus efectos jurídicos, sino por lo que ve a los funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución". (Burgoa;1998:173).

### **a) El fuero como inmunidad**

El fuero considerado como inmunidad, debe entenderse como un privilegio o prerrogativa que implica irresponsabilidad jurídica, este tipo de fuero se encuentra contemplado en nuestra Constitución, con relación a los diputados y senadores en forma absoluta, de acuerdo con el artículo 61, al establecer que “son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos sin que jamás puedan ser reconvénidos por ellas”. Cabe señalar, que esta inmunidad de la que gozan los diputados y senadores, sólo opera en tanto se encuentren en funciones, lo cual significa que si alguno de ellos emite sus opiniones cuando no este en ejercicio funcional, puede ser reconvénido por ellas, ya que no es inviolable. Si cualquiera de los miembros del Congreso de la Unión emitieran opiniones que de alguna forma incitaran a la realización de una conducta delictiva común u oficial o si su externación implica en sí misma un delito de cualquier orden, opera la inmunidad, en el sentido de que no puede ser reconvénido, pero no significa que contra él no se pueda promover la llamada “declaración de procedencia”, que culminaría con el desafuero de dicho servidor público y quedaría a disposición de las autoridades judiciales penales. (Burgoa:1998:174)

Ahora bien, por lo que respecta al Presidente de la República, éste fuero-inmunidad se encuentra contemplado en el artículo 108, párrafo segundo de la Carta Magna, al disponer que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden

común. Esta inmunidad de la que goza el Presidente de la República, se analizará más adelante.

**b) El fuero como la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales.**

Este fuero no implica la inmunidad de los servidores públicos que con él están investidos y que señalan los artículos 110 y 111 constitucional. Es decir, no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta, como en el caso del artículo 61 constitucional. En realidad, la no procesabilidad es la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado procedimiento de desafuero, todos los funcionarios que señala el artículo 111 constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria, debiendo decidir sobre el mismo, la Cámara de Diputados o Senadores, según se trate de delitos oficiales o comunes. (Burgoa:1998:174)

Nuestro fuero constitucional, se concreta en la facultad de no comparecer ante un juez ordinario, bien sea porque éste carezca de jurisdicción para juzgar al reo, bien porque se requiera un consentimiento previo para enjuiciarlo, es decir, es un a limitación a la potestad del órgano jurisdiccional ordinario.

### 3.6 El fuero del Presidente de la República

De acuerdo con Burgoa Orihuela: "El párrafo cuarto del artículo 111 constitucional dispone lo siguiente: "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", es decir, que en este supuesto, la Cámara resolverá en base a la legislación penal aplicable. Esta acusación solo puede versar sobre *traición a la patria y delitos graves del orden común* que dicho alto funcionario cometa durante el tiempo de su encargo, de acuerdo a lo establecido por el párrafo segundo del artículo 108 constitucional. En otras palabras, el Presidente, mientras lo sea, no puede ser acusado por otros delitos diversos de los señalados, lo que implica un fuero-inmunidad". (Burgoa;1973:573)

El Presidente de la República se encuentra en una singular situación con respecto de los demás altos funcionarios de la Federación, ya que la responsabilidad es absoluta para éstos, ya que los mismos responden de toda clase de delitos, mientras que para el Presidente queda limitada a los delitos mencionados en el párrafo anterior. Tena Ramírez afirma que "la Constitución quiso establecer esta situación excepcional y única para el Jefe del Ejecutivo, con el objeto de protegerlo, contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo, estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera. Sin embargo, en la Constitución del 57, otorgaba el desafuero no sólo por los delitos que señala la Constitución actual, sino también por violación expresa de la Constitución y

ataques a la libertad electoral, pero como ningún Presidente estaba exento de cometer éstos dos últimos, decidieron suprimirlos del texto constitucional. (Tena;1981:576)

Algunos autores, tales como Sánchez Bringas (1997) y Tena Ramírez (1981), entre otros, hacen una crítica respecto a la expresión de "delitos graves del orden común", considerando que ésta es ambigua y peligrosa, ya que consideran que debe haber una especificación limitativa de los delitos de que pudiera resultar responsable el Jefe del Ejecutivo, ya que de lo contrario, podría dar lugar a que las Cámaras atentaran en contra de él, ya que establecen, que son éstas mismas las que tienen la discreción de calificar en cada caso la gravedad de los delitos, por la razón de que la ley reglamentaria no los señala, y señalan que en la Constitución debe estar plenamente especificado los delitos por los que puede incurrir el Presidente de la República.

### **3.7 El desprestigio del Fuero**

Tena Ramírez (1981), sostiene que la normación y el ejercicio del fuero deja mucho que desear, haciendo una comparación con la mayoría de las legislaciones extranjeras, que excluyen de la protección del fuero, por lo menos en los delitos flagrantes, nuestra legislación no hace tal distinción. Se puede ver que en la actualidad, los altos funcionarios que gozan de éste privilegio, en muchas ocasiones, han abusado del mismo, y esto es lo que lleva a desprestigiar el fuero.

El desprestigio del fuero, obedece a muchas razones, no solo porque quienes gozan de él abusan del mismo, sino también porque existe una ola de corrupción en las funciones, una oscura política nacional, que hace que ese fuero se convierta en una verdadera impunidad.

Los fueros que existían en la antigüedad, eran considerados como verdaderos privilegios, que culminaron con su abolición y esto trajo como consecuencia el robustecimiento de los principios democráticos. González Bustamante señala lo siguiente: "En todo país de instituciones libres, existe la tendencia de borrar tan absurdos privilegios para que pueda exigirse a los encargados del Poder Público las responsabilidades de toda orden a que se han hecho acreedores en el ejercicio de sus cargos. El pueblo tiene derecho a señalar con índice de fuego a sus malos gobernantes a pedir cuenta cabal de sus actos. Sólo así es posible conseguir que los hombres del Poder entiendan que su verdadero papel es servir sin regateos los intereses de la colectividad".(González;1946:18)

### **3.8 El Estado de Derecho**

El Estado de Derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los

órganos del poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos.

El Estado de derecho es la máxima aspiración de los regímenes modernos. Rechtsstaat decía lo siguiente: "Hay ante todo que implantar o conservar el Estado de Derecho y ordenarlo conforme al criterio formal de justicia". Por eso se dice, que es necesario que el Estado actúe dentro de un orden jurídico, y no que el poder del Estado se convierta en absoluto e ilimitado" (Rechtsstaat, citado por Moreno;1993:507)

Daniel Moreno expresa lo siguiente: "La responsabilidad individual corresponde en el Estado a todo titular de un órgano del mismo que no esté expresamente exento de ella por un principio de derecho; pero esto último solo es aplicable al monarca, único que no puede estar, como individuo, personalmente sometido a responsabilidad".(Moreno;1993:508)

Jellinek afirmaba lo siguiente: "También las Cámaras, en su actividad de órgano colegial del Estado están libres de responsabilidad. Pero el miembro de la Cámara, en su actividad tal, se encuentra sometido a ella ante el Parlamento, aun cuando sea en forma limitada. Por el contrario, el funcionario es responsable ante el Estado, civil, penal y disciplinariamente, del cumplimiento de la función. Esta

responsabilidad la exigen por lo común los tribunales y las autoridades disciplinarias". (Jellinek;1959)(citado por Moreno;1993:508).

En muchos países existe una excepción sobre la responsabilidad de los altos funcionarios, para juzgarlos, por lo que se instituye un tribunal especial del Estado, y se concede el papel de acusador al Parlamento. Su antecedente más importante se localiza en Inglaterra, donde allí como en otros Estados, los altos funcionarios eran llamados ante el más alto tribunal del reino, que era la Cámara de los lores, en ésta la acusación la hacían los comunes. De éste impachment nació mas tarde un privilegio para los altos funcionarios que estaban sometidos a él. Tal situación fue adoptada en América con diversas modificaciones. Allí el Senado era el juez, los representantes acusadores. La sentencia no puede ser sino la destitución del funcionario y la pérdida de los derechos políticos.

Tomando en cuenta, el antecedente anterior, se concluye que es esencial el respeto que los altos funcionarios le deben a la norma fundamental y a las leyes.

"El poder corrompe; y el poder absoluto corrompe absolutamente. Aquí nos encontramos con el profundo origen de la corrupción en los países que se titulan democráticos, pero que practican el absolutismo. En los últimos lustros se ha demostrado hasta qué punto la corrupción ha penetrado a las capas más profundas de la sociedad mexicana, pues recordamos lo que un veterano político

expresó: México es una sociedad enferma, alusión a la enfermedad moral de la corrupción" (Lord Acton, citado por Daniel Moreno, 1993: 510)

Se cree que uno de nuestros principales males es la corrupción. "Alguien se corrompe cuando viola alguno de los deberes que tiene que cumplir por razones de obtener un beneficio que no le corresponde. Quien se corrompe, en ese sentido, manifiesta una clara deslealtad hacia las normas que ha violado".

De la corrupción prácticamente ninguna nación escapa, ni mucho menos nuestro país. De acuerdo con la Organización Transparencia Internacional, México ocupa el segundo lugar en el mundo. Pero cabe preguntarse ¿a qué se atribuye esta situación?, desde el punto de vista de quien padece la corrupción, México siempre ha sido siempre considerado como uno de los países más corruptos. Muchas pueden ser las razones, entre ellas un sistema político que se mantuvo inalterado con un partido dominante más de 70 años; entonces esto daba una sensación de impunidad que generaba a su vez, un contexto favorable a la corrupción.

Hay que reconocer, sin embargo, que hay países como los del Norte de Europa, donde la corrupción es casi nula; ¿qué tienen estos países como Dinamarca que no tengamos nosotros?, Una de las diferencias entre los países latinoamericanos, para no hablar sólo del caso mexicano, y los del Norte de Europa que están prácticamente limpios de corrupción, es que tienen un alto

índice de estabilidad política y de institucionalización; de alguna manera tienen estados fuertes, que siempre controlan la corrupción. Estados fuertes no quiere decir estados autoritarios, sino que son eficientes, donde todas sus instituciones funcionan.

Para Jorge Salem, quien ha publicado y traducido diversos trabajos sobre filosofía del derecho y política, en Argentina, México y España, combatir la corrupción es uno de los grandes retos de la administración del presidente Fox. El afirma lo siguiente: "Creo que la labor que tiene Fox por delante es inmensa por que se va a encontrar con sectores sociales que han estado cercanos al PRI durante tantos años, que no le van a facilitar su labor. Fox ha declarado en diversas oportunidades que él va a luchar contra la corrupción. Habrá que esperar hasta qué punto tiene una voluntad política verdadera. No hay que prejuzgar y sobre todo hasta qué punto las medidas que tome serán exitosas o no."

En éste capítulo es necesario concluir con dos figuras muy importantes para el Derecho Constitucional, una de ellas es la democracia y la otra, el estado de derecho. Pero ¿Qué significa la democracia?, La democracia es la igualdad que debe existir entre gobernantes y gobernados para someterse al derecho, y ¿el estado de derecho?, Es el que nos permite que una persona disponga de los medios para hacer cumplir el orden normativo, para defender sus derechos y para obligar a las autoridades a respetar la Constitución y a las leyes, punto crucial para exigir responsabilidad a los servidores públicos, es decir, es elemental, que

nosotros como gobernados podamos exigir justicia contra el gobierno mismo y asimismo una protección contra las violaciones de la ley.

Un sistema eficaz de responsabilidad de los servidores públicos constituye el requisito fundamental para el control del ejercicio del poder público; sin un sistema de esa naturaleza o con él pero sin que disponga de eficacia normativa, no habrá democracia ni Estado de derecho y mucho menos autodeterminación de la población del Estado.

En general, la responsabilidad pública es aquella en que incurren los gobernantes cuando en el desempeño de sus funciones desatienden las normas que determinan su competencia y sus atribuciones. Este fenómeno suele producirse por muchos factores, pero especialmente se genera en la corrupción, riesgo del que ningún Estado se encuentra exento.

## CAPITULO 4

### LA RESPONSABILIDAD POLITICA EN MEXICO

Pudiera parecer que la responsabilidad política, junto con las demás responsabilidades es más débil, debido a que la responsabilidad administrativa y penal puede producir sanciones más severas que las que puede generar la responsabilidad política, sin embargo no menos importante que las demás, ya que no se trata de establecer una jerarquía entre las responsabilidades, se trata de conocer y corregir las deficiencias que pudieran tener en el caso que se ocupa: La responsabilidad política y el medio jurídico para exigirla: El Juicio Político.

#### **4.1 Concepto de Responsabilidad política**

La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales. Se determina a través del juicio político y procede en contra de los funcionarios antes mencionados. Además, las consecuencias de esta clase de responsabilidad son la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

#### **4.2 Marco Legal de la responsabilidad política**

El título IV de la Constitución Política sentó las bases legales, en materia de responsabilidad política, que actualmente se contemplan en su ordenamiento reglamentario:

a) Se identifica a los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad, dentro de los que se encuentran los Directores Generales de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos públicos, ya que según la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 93 constitucional se reconoce la naturaleza política de sus funciones al facultar a las Cámaras del Congreso de la Unión para citar a dichos para funcionarios para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas actividades y, porque, según la misma exposición de motivos, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia que, en caso de incurrir en las conductas infractoras, serían sancionados con penas políticas, como la destitución e inhabilitación que van más allá de las esferas administrativa y penal.

b) Se consideran como conductas irregulares que dan lugar a responsabilidad política, aquellas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, que en general se trata a las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas, presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondo públicos.

c) El Juicio Político solamente podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro del año siguiente al que lo haya concluido.

d) Se contemplan como sanciones políticas la destitución y la inhabilitación, que pueden ser puestas por la Cámara de Senadores.

e) Las sanciones deberán aplicarse en un periodo no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inicio el procedimiento de Juicio Político.

Sin embargo, hay que aclarar que el procedimiento para la Declaración de Procedencia y el Juicio Político, son totalmente distintos, por las siguientes razones: El Juicio Político busca imponer a los funcionarios federales, que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, 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, en caso de los funcionarios estatales, se busca obtener una resolución declarativa del órgano legislativo federal, que debe hacerse del conocimiento de las legislaturas locales, para que procedan según corresponda, cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ellas emanen, o por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En cambio, la Declaración de Procedencia, es unicameral y más expedito, ya que se busca desaforar al funcionario federal por la presentación en su contra de denuncias de carácter penal, y así estar en posibilidad legal de sujetarlo a las autoridades y al procedimiento penal correspondiente, sin que su propósito sea la imposición de sanciones de tipo político. En caso de que se trate de funcionarios estatales la declaración de procedencia se comunicará a las legislaturas locales para que procedan según corresponda.

El ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título IV de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El objeto de la Ley Federal de Responsabilidad de los servidores públicos es reglamentar, en materia de responsabilidad política a:

- ◆ Los sujetos de responsabilidad política
- ◆ Las causales de responsabilidades políticas
- ◆ Las autoridades competentes para instaurar el Juicio Político
- ◆ El Procedimiento del Juicio Político
- ◆ Las sanciones por la comisión de conductas infractoras que dan lugar a la responsabilidad política.

### **4.3 Sujetos de Responsabilidad Política**

Cuando se trata de identificar a los sujetos de responsabilidad política, el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades se remite al artículo 110 de la Constitución Política, en donde considera como sujetos de juicio político a:

#### ***En el Poder Ejecutivo Federal:***

- Los Secretarios de Despacho
- Los Jefes de Departamento Administrativo
- El Procurador General de la República
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación mayoritaria
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos

#### ***En el Poder Legislativo Federal:***

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

***En el Poder Judicial Federal:***

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- Los Consejeros de la Judicatura Federal
- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito
- Los Jueces de Distrito

***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
- Los Magistrados del Fuero común del Distrito Federal
- Los Jueces del Fuero común del Distrito Federal
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

***En el Instituto Federal Electoral:***

- El Consejero Presidente
- Los Consejeros Electorales
- El Secretario Ejecutivo

### ***Los funcionarios de los Estados de la República:***

- ***En el Poder Ejecutivo Estatal:*** Los Gobernadores de los Estados
- ***En las Legislaturas Locales:*** Los Diputados Propietarios de las Legislaturas locales.
- ***En el Poder Judicial Estatal:*** Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso, los Miembros de los Consejos de las Judicaturas.

Los funcionarios públicos estatales antes mencionados 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.

#### **4.4 Denuncia ciudadana**

El artículo 109 constitucional, en su último párrafo, otorga a cualquier ciudadano la posibilidad de formular las denuncias de responsabilidad en contra de los servidores públicos. Esa facultad debe realizarse bajo la más estricta responsabilidad del denunciante y mediante la presentación de las pruebas en que apoye su dicho. El precepto señala a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como entidad receptora de las denuncias ciudadanas.

El artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos disponía que: "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7°; y por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por las que determina el párrafo segundo del artículo 5°.

Este texto, tuvo diversas críticas apoyadas en el hecho de que la denuncia ciudadana podría caer en faltas procesales y podría tener dificultades probatorias que podrían originar responsabilidad penal o civil por daños o perjuicios causados al denunciado, en el caso de que el denunciante no pudiera probar su acusación, por esa razón se reformo este artículo, quedando de la siguiente manera:

Artículo 9°: "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7° de esta propia ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5° de esta misma ley; por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

Asimismo, el artículo 9° señala que: La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la

existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera a portar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes. Esta reforma se dio con la finalidad de apoyar la denuncia ciudadana.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto, por lo cual deben ser firmadas por el denunciante.

#### **4.5 Conductas que dan origen a la responsabilidad política**

Las conductas que dan origen a la responsabilidad política, son a aquellos actos u omisiones cometidos por los servidores públicos sujetos al Juicio Político que son contrarios a los intereses públicos fundamentales o a la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, sin embargo las consecuencias de la resolución son distintas tratándose de funcionarios federales y estatales. Para ello, se tiene que observar lo que señala el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### ***Conductas infractoras para los funcionarios federales***

El artículo 7°, señala que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. Ataque a las instituciones democráticas
- II. El ataque a la forma de gobierno, republicano, representativo y federal
- III. La violación grave y sistemática a las garantías individuales y sociales
- IV. El ataque a la libertad de sufragio
- V. La usurpación de atribuciones. Este es un delito contemplado en las leyes penales
- VI. Por infracción y violación a la Constitución y a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma y de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas, y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del distrito federal.

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

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos 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.

Como se puede observar, hay un gran contenido político en éstas causales, y por eso mismo se puede advertir un grave problema, en el sentido de que no se aclara qué debe entenderse por intereses públicos fundamentales, qué debe entenderse por instituciones democráticas, ya que con excepción a aquéllas causales que pueden ser comprobadas mediante revisiones o auditorías fiscales, las demás son muy vagas y además dejan una amplia facultad discrecional al Congreso de la Unión para conocer de conductas que puedan implicar una responsabilidad política y dictar una resolución. Se piensa que esta es una omisión que debe corregirse, ya que aunque la decisión es de índole política, ello no quiere decir que se viole el principio de legalidad constitucional, ya que se debe fundamentar y motivar la resolución que se dicte, pues el propio Congreso debe respetar como autoridad los mandamientos constitucionales. Ninguna ley autoriza a ninguna autoridad a violar las garantías individuales.

También hay que hacer una observación respecto a la fracción VIII, del citado artículo, ya que puede darse el caso de que los servidores públicos puedan cometer actos u omisiones que violen en forma leve o esporádica los planes, presupuestos y programas de la Administración Pública, sin que deban responder legalmente por ello.

No obstante lo anterior se debe considerar que las responsabilidades políticas que se consignan en la Constitución y que define la Ley Federal de Responsabilidades no son tan precisas como las define su artículo 47 que se

refiere a las responsabilidades administrativas, aunque se dice que esta diferencia obedece a que la función del gobernante es distinta a la función del servidor público que se encuentra en las esferas básicas o intermedias del gobierno, en tanto que éste no realiza actos de gobierno y su conducta infractora puede ser más fácilmente enmarcada como infracción administrativa. Por ésta razón, el artículo 7° de referencia al menos trata de cumplir con el principio jurídico de que no puede haber delito o falta, no hay ley que lo señale a fin de que siendo un procedimiento político, distinto y ajeno al judicial o jurisdiccional, no viole las garantías individuales.

Se requiere pues, que la conducta política que se castiga esté señalada en la Ley de Responsabilidades y no en ninguna otra. De allí la importancia de complementar este artículo 7° que se comenta, a fin de aplicarlo correctamente.

### ***Conductas infractoras para los Funcionarios Estatales***

Cuando con su conducta violen a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Aquí se puede ver, a diferencia de los funcionarios federales, en donde la responsabilidad política radica en satisfacer los intereses públicos fundamentales o su buen despacho y para los funcionarios estatales la responsabilidad política radica en abstenerse de violar la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como dar un uso debido a los fondos y recursos que destine la

Federación. Esto obedece al principio de circunscripción territorial y competencia política del Estado Mexicano, esto quiere decir, que cada uno de los Estados tiene su propia Constitución donde establecen su organización y funcionamiento de los Poderes Públicos estatales, así como las funciones y atribuciones de sus gobernantes y de sus servidores públicos, por lo tanto si se diera el caso de que la resolución de la Cámara de Senadores sea causa de Juicio Político seguido en contra de un funcionario estatal, claro esta por las conductas antes señaladas, tendrá exclusivamente un carácter declarativo y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda, dentro de su marco constitucional estatal.

Sin embargo, se considera, que todos los funcionarios y empleados del Gobierno Federal o de los Gobiernos Estatales o Municipales y del Distrito Federal, tienen la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución Federal, ya que según en su artículo 128 todos los funcionarios públicos, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo están obligados a protestar la guarda de la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Lo anterior significa, que se trata de un principio básico del Estado de Derecho que toda manifestación del poder público ha de someterse a un orden jurídico preestablecido. De ahí que todo funcionario público, inclusive el Presidente de la República, antes de tomar posesión de su cargo ha de manifestar su voluntad de obedecer la Constitución y las leyes que de ella emanen, que integran

el orden jurídico que encauza su actuación, sometiéndose siempre a lo que ellas dispongan. Para tal efecto se mencionará brevemente la protesta que rinde el Presidente de la República, antes de tomar su cargo: ***“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”***.

#### **4.6 Autoridades competentes**

Las Cámaras que integran el Congreso de la Unión son los órganos competentes para substanciar el procedimiento relativo al Juicio Político, y en su caso, aplicar las sanciones correspondientes, en tanto que la de Diputados debe actuar como Organo Instructor y de Acusación, mientras que la de Senadores debe fungir como Jurado de Sentencia.

En el procedimiento de Juicio Político intervienen:

- Subcomisión de examen previo
- Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia
- Comisión jurisdiccional (instructora)

- Pleno de la Cámara de Diputados (órgano de acusación)
- Sección de Enjuiciamiento del Senado de la República
- Pleno del Senado
- Denunciante
- Servidor público y su defensor

### ***Integración de las Comisiones jurisprudenciales***

La Gran Comisión de cada una de las Cámaras, al proporcionarles 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 y el procedimiento relativo a la Declaración de Procedencia. Una vez aprobada la propuesta, por cada Cámara se designarán, de cada una de las comisiones que deban conocer de los procedimientos mencionados, a cuatro instructores para que formen la Sección instructora de la Cámara de Diputados y la Sección de Enjuiciamiento en la Cámara de Senadores. Estas comisiones jurisprudenciales que se constituyen e integran en forma transitoria para determinar las responsabilidades políticas de los servidores públicos, sin que tengan facultades para conocer de hechos diferentes a los que haya motivado su integración.

### ***Integración de la Subcomisión de examen previo***

Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, cuentan con un determinado número de Comisiones y Comités para el mejor cumplimiento de sus atribuciones. La Cámara de Diputados substanciará el procedimiento por conducto de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y por la Comisión de Justicia, ya que éstas se encuentran constituidas en cada una de las Cámaras de la Unión con carácter de ordinarias y dada su naturaleza se integran en el mes de septiembre de cada año que inicie la Legislatura. Estas comisiones al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una, para que junto con sus Presidentes y Secretarios integren la Subcomisión de Examen Previo de las denuncias que se presentan para la substanciación del Juicio Político; es decir, cada comisión está integrada por siete diputados que constituirán la subcomisión de examen previo y que tendrá un carácter transitorio y una competencia exclusiva para efectos del juicio político

Esto es, las etapas procedimentales del Juicio Político son atendidas por una subcomisión de Examen Previo, y por dos comisiones, a las que la ley reglamentaria designa, respectivamente, como la Sección Instructora, en la Cámara de Diputados y como la Sección de Enjuiciamiento, en la Cámara de Senadores.

## **4.7 El Juicio Político**

Antes de las reformas constitucionales del 28 de diciembre de 1982, la aplicación del Juicio Político se limitaba a buscar el desafuero del funcionario y sujetarlo a las leyes comunes. En la actualidad, el Juicio Político no tiene como fin desaforar al funcionario público para que pueda ser sujeto de procedimiento penal, sino lo que persigue es aplicar las sanciones cuando su conducta contravenga los intereses públicos fundamentales. Por lo tanto, el Juicio Político es un procedimiento autónomo.

### ***4.7.1 Concepto de Juicio Político***

El Juicio Político, es el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión, en contra de algún servidor público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales. El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a un alto servidor público, que no precisamente confiere al órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida, que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez. El Juicio Político es el fallo que pronuncia un cuerpo político, momentáneamente revestido del poder de juzgar.

En resumen, el juicio político es un procedimiento constitucional a través de cual, un órgano político va a conocer y resolver sobre la responsabilidad política en que incurra un servidor público de alto nivel. La razón por la cual el Juzgador en materia política es un tribunal especial, es porque la persona que es sometida a este procedimiento también se encuentra en una situación especial que deriva de la inmunidad como servidor público o de la importancia de las funciones que desempeña.

#### ***4.7.2 Naturaleza Jurídica del Juicio Político***

El juicio Político que existe en nuestro sistema constitucional se inspiró en la institución del impeachment que existe en los Estados Unidos de Norteamérica.

Para algunos tratadistas mexicanos, el juicio político tiene una naturaleza que lo aproxima al proceso penal y lo califican como "un modelo de enjuiciamiento penal al que existe en otras latitudes".

Sin embargo, su naturaleza no corresponde a la del proceso penal pues no se encuentra encaminado a la comprobación de la existencia de un delito o a la imposición de una pena correspondiente, sino a la identificación de determinadas conductas cometidas por los servidores públicos que atentan contra el Estado de Derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico y concluye con la imposición de las sanciones correspondientes. Además el juicio político no se contrapone al

proceso penal, ya que una misma conducta puede dar fundamento a la responsabilidad política y penal.

Para conocer cuál es la naturaleza del juicio político, se plantean dos cuestiones básicas:

1. La de determinar si es un proceso judicial o un procedimiento de tipo político. Al respecto, existen dos posiciones que se basan, cada una de ellas, en alguno de los aspectos que presenta dicho juicio:

a) La primera considera al juicio político como un procedimiento eminentemente político dado su carácter de garantía constitucional. El juicio político es un proceso de naturaleza política y no legal.

b) Es muy diferente, tratar de asimilarlo a un proceso judicial, pues aunque presenta formalidades y procedimientos que los asemejan a los procesos judiciales, sin embargo, en virtud de los bienes tutelados, de las causas que lo originan y de las características de los órganos competentes, el juicio político contiene modalidades específicas que lo distinguen de aquél.

c) Se concluye que, el juicio político es una garantía constitucional que existe en nuestro régimen, también es cierto que constituye un procedimiento de tipo 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 que no constituye en sentido estricto un proceso judicial.

Además debe considerarse que el juicio político reviste dos tipos de garantías: la primera, respecto del ordenamiento constitucional; el segundo aspecto se encuentra relacionado con la inviolabilidad y la inmunidad de los altos funcionarios de la Federación.

2. En segundo lugar, se debe determinar si se limita a ser un proceso de tipo penal o si, por el contrario es un juicio especial distinto de aquél.

Aunque para algunos tratadistas, el juicio político puede ser "un modelo de enjuiciamiento penal", sin embargo se considera que no constituye un proceso penal, pues no se encuentra encaminado a la comprobación de la existencia de un delito y a la imposición de la pena correspondiente, sino a la identificación y a la imposición de las penas (que se limitan a la destitución y a la inhabilitación), de determinadas conductas de los servidores públicos que ya se han estudiado anteriormente, además ninguno de los dos procesos se excluyen entre sí, sino que pueden aplicarse de manera simultánea y/o sucesiva.

### **4.7.3 Procedimiento**

A continuación, se describirá de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, cuál es el procedimiento utilizado por las cámaras que conforman el Congreso de la Unión para someter a juicio político a la serie de altos funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional por la comisión de las infracciones graves de carácter político.

#### **A) Denuncia**

Las denuncias deben ser presentadas por escrito ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional, cuando se presuma la comisión de conductas infractoras de las leyes que regulan su actuación, por: Los ciudadanos y las autoridades, dentro de las que se puede mencionar enunciativamente en atención a sus atribuciones, facultades, competencia a:

- El Ministerio Público Federal
- Los órganos competentes de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo administrativo
- Las Unidades de Quejas y Denuncias
- Las Contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

- El Presidente de la Cámara de Senadores
- El Presidente de la Cámara de Diputados
- El Titular de la Dirección General de asuntos jurídicos de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Los efectos inmediatos de la queja o denuncia política presentada en contra del funcionario público dependen de la gravedad de la conducta infractora, en tanto que si la conducta infractora no es constitutiva de delito a juicio de las Cámaras al Congreso de la Unión, en el ámbito de sus respectivas competencias, instruirán el Juicio Político para sancionarlo, en caso de existir elementos, con la destitución del cargo que ocupe y discrecionalmente inhabilitarlo; en su defecto, si ésta reviste elementos de tipo penal, el órgano que conoce de la acusación declarará la procedencia de la denuncia para que el inculpado pueda ser sometido a la competencia de los tribunales competentes.

#### ***Ratificación de la denuncia***

La denuncia debe ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes contados a partir de la fecha de presentación de la misma. La falta de este requisito procesal provocaría que, sin más trámite, la denuncia fuera desechada de plano; sin perjuicio, que los derechos del denunciante se entienden como

reservados para presentarla nuevamente, ya que las conductas infractoras que pudieran contener la denuncia son de interés público.

### ***Turno a la Subcomisión de Examen Previo***

Una vez ratificada la denuncia, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados deberá turnarla a la Subcomisión de Examen Previo para su trámite; asimismo, aquella dará cuenta del turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados. La Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados deberá remitir a la Subcomisión de Examen Previo las denuncias que se presenten, por riguroso turno.

### ***Dictamen preliminar de la procedencia de la denuncia***

La Subcomisión de Examen Previo, procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar:

- Si el servidor público denunciado está comprendido dentro de los servidores públicos a que se refieren los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, de acuerdo con el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades. (artículo 12 inciso c).

- Si la conducta atribuida al servidor público presunto responsable corresponde a alguna de las enumeradas en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Si existen elementos de prueba suficientes para presumir que la conducta infractora del servidor público permite establecer el juicio político.

#### ***Efectos del dictamen de la Subcomisión de Examen Previo***

- Si la Subcomisión determina que el servidor público no es considerado por el artículo 110 constitucional como sujeto de juicio político, deberá desechar de plano la denuncia.
- Si por el contrario, considera que el servidor público si es considerado como sujeto de juicio político, pero su conducta no puede enmarcarse en alguno de los supuestos contenidos en el artículo 7° de la ley reglamentaria, por no contar con los elementos de prueba suficientes, deberá desechar de plano la denuncia. Pero, si más adelante se presentarán pruebas supervinientes, la Subcomisión podrá revisar de nueva cuenta la denuncia, siempre que la hubiere desechado por insuficiencia de pruebas.

- Si la Subcomisión considera que el servidor público sí es considerado por el artículo 110 constitucional, como sujeto de juicio político y que su conducta puede enmarcarse en las contempladas por el artículo 7° de la ley de la materia, por contar con los elementos de prueba suficientes, entonces deberá declarar procedente la denuncia y la turnará al Pleno de las Comisiones Unidas, la de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia, para formular la resolución correspondiente y ordenar su turno a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

### ***Revisión del dictamen***

El desechamiento de la denuncia por parte de la Subcomisión de Examen Previo, podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas. La revisión solamente procede cuando se desecha la denuncia, en virtud de que cuando se declara su procedencia, el inculpado no es sabedor hasta ese momento, por lo menos oficialmente, de la presentación de la denuncia en su contra, además de que en su oportunidad procesal podrá alegar lo que a su derecho convenga.

### **B) Instrucción del asunto**

Una vez recibida la denuncia, la Sección Instructora deberá practicar las diligencias necesarias para determinar la existencia de la conducta o del hecho

que dio motivo a la denuncia, así como la posible participación del funcionario acusado.

Este último tiene derecho de participar durante la instrucción del asunto. A tal efecto se le notificará, dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, sobre la materia de la misma para que comparezca o informe por escrito dentro de los siete días siguientes a la notificación.

La Sección Instructora deberá agotar todas las diligencias y formular sus conclusiones, hasta su entrega a los secretarios de la Cámara de Diputados, en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de la fecha en que se le haya turnado la denuncia. Pudiendo prorrogarse por una sola vez en un plazo de 15 días más.

### ***Pruebas***

La Sección Instructora abrirá un periodo de prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas, que ofrezcan el denunciante y el servidor público acusado, así como las que la propia sección estime necesarias. El periodo probatorio puede ampliarse, en caso estrictamente necesario a juicio de la Sección Instructora, quien calificará las pruebas y desechará aquellas que sean improcedentes. La Ley no señala los medios de prueba que pueden ser utilizados en el procedimiento, por lo que es aplicable lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Penales.

### ***Alegatos***

Concluido el periodo probatorio, se pondrá el expediente a la vista del denunciante para que en el término de tres días tome los datos que a su juicio sean procedentes para formular sus alegatos. Concluido este término se hará otro tanto con el servidor público inculpado, para los mismos efectos. Dentro de los seis días siguientes contados a partir de la conclusión del segundo término mencionado anteriormente, las partes deberán presentar por escrito sus alegatos.

### ***Conclusiones de la Sección Instructora***

Concluido el plazo para la presentación de los alegatos, se hayan formulado o no, la Sección Instructora emitirá sus conclusiones con base a las constancias y actuaciones procesales. Estas contendrán los razonamientos y consideraciones jurídicas para justificar la conclusión o continuación del procedimiento. Los efectos de las mismas están contempladas en el artículo 17 de la ley reglamentaria. Posteriormente, la Sección Instructora entregará sus conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados, etc., como lo señala el artículo 18 de la propia ley.

### **C) Pronunciamiento de la Cámara de Diputados sobre la responsabilidad del servidor enjuiciado**

Llegado el día de la sesión a la que se deberá convocar a los diputados federales, en los términos del artículo 18 de la LFRSP, se dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de las mismas, a las conclusiones

de la sección encargada de la instrucción y se permitirá formular alegatos tanto al denunciante, como al acusado y su defensor. Ambas partes podrán ejercitar el derecho de réplica.

Una vez producidos los alegatos, las partes deberán retirarse y la Cámara procederá a la discusión y voto de las conclusiones presentadas por la sección instructora.

La resolución que la Cámara emita sobre dicho proyecto deberá ser sometida a votación en sesión plenaria y deberá contar con la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en sesión.

En caso de que la Cámara de Diputados se pronuncie por la culpabilidad del enjuiciado, ella misma se constituirá en Cámara de Acusación ante el Senado de la República a través de una comisión de tres diputados que deberán sostener la acusación. El acusado será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. En el supuesto contrario, es decir, si la Cámara considera que no procede la acusación en contra del servidor público, éste continuará desempeñando su cargo o comisión.

#### **D) Procedimiento ante el Senado**

La Cámara de Senadores realiza un procedimiento con plazos más breves que aquél que se desarrolla en la Cámara de Diputados.

### ***Inicio***

Recepción de las conclusiones de la Cámara de Diputados. Después de haber sido presentada la acusación ante el Senado, ésta será turnada a la sección de enjuiciamiento del mismo.

### ***Alegatos***

La mencionada sección citará a la comisión de diputados encargados de sostener a acusación, al acusado y a su defensor para que presenten sus alegatos en forma escrita dentro del término de cinco días naturales posteriores al emplazamiento.

### ***Conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento***

Estas conclusiones deben presentarse después del cierre del periodo de alegatos ante la Secretaría de la Cámara de Senadores; para su elaboración deberán tomarse en cuenta los elementos contenidos en la acusación y en los alegatos de las partes. Las conclusiones, que contendrán la propuesta de la sanción que será impuesta, deberán expresar las normas legales que las sustentan. La sección de enjuiciamiento puede escuchar a la comisión acusadora, al acusado y a su defensor, sea de oficio o a petición de parte. También tiene amplios poderes en materia probatoria, pudiendo ordenar la práctica de las diligencias que considere necesarias para la elaboración de sus conclusiones. La sección deberá entregar sus conclusiones a la secretaría de la Cámara alta.

### ***Audiencia final y resolución de la Cámara de Senadores***

Una vez recibidas las conclusiones de la sección competente, el presidente del Senado deberá anunciar que éste se constituirá en Jurado de Sentencia dentro del plazo de 24 horas contados a partir de la entrega de las conclusiones, debiendo convocar a la audiencia tanto a la comisión de acusación de la Cámara de Diputados como al acusado y a su defensor.

Llegada la fecha y hora de la audiencia, el presidente del Senado hará la declaratoria para erigirlo en Jurado de Sentencia; acto seguido, se dará lectura a las conclusiones de la sección de enjuiciamiento y se concederá el uso de la palabra a la comisión de acusación, al acusado y a su defensor.

Después de haber expuesto sus alegatos, tanto el acusado como su defensor deberán retirarse de la audiencia debiendo permanecer la comisión de acusación. A continuación se procederá a discutir y votar las conclusiones.

Una vez que se hayan aprobado los puntos de acuerdo correspondientes, el Presidente hará la declaratoria respectiva. En todo caso, la sentencia deberá ser aprobada por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes en sesión.

## **E) Efectos de las resoluciones dictadas por las Cámaras**

1. Definitividad. Las resoluciones que emitan ambas cámaras durante el juicio político no son susceptibles de ser atacadas.

2. De absolución o de condena. La decisión final puede ser absolutoria o de condena

3. Constitutiva o declarativa. La decisión absolutoria tiene un mero carácter declarativo, pero la decisión de condena que pone fin al juicio político puede tener dos efectos:

a) Efectos constitutivos sobre la sanción impuesta al servidor público de la Federación o del Distrito Federal. En este caso se determinará la pena y se comunicará a los órganos encargados de aplicarla (cámaras, Suprema Corte de Justicia u órganos administrativos) y al Ejecutivo para su conocimiento y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

b) Efectos declarativos respecto de los servidores públicos de las entidades federativas. En el caso de que al término del procedimiento se determine que un servidor público de algún Estado es responsable, la sentencia emitida por el Senado tendrá meros efectos declarativos y será comunicada a la legislatura local respectiva para que en términos de sus atribuciones proceda como corresponda.

El Título cuarto de la Constitución General de la República y su ley reglamentaria disponen que las declaraciones y resoluciones emitidas por la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente, serán inatacables, por lo que no procede recurso legal para impugnarlas o revocarlas, sin embargo, deberá proceder el juicio de nulidad cuando no se satisfagan las formalidades esenciales del procedimiento.

#### ***4.7.4 Sanciones por responsabilidad política***

##### ***La Destitución***

Consiste en la separación definitiva del empleo, cargo o comisión, en este caso, del funcionario con investidura constitucional. El Gran Jurado es competente para destituir a través del juicio político a los funcionarios señalados por el artículo 110 constitucional. La destitución del cargo o puesto, además tiene como efecto privar al servidor público de los emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que le son inherentes. El destituido está obligado a entregar el despacho o cargo a su sucesor y a rendir un informe sobre su gestión.

##### ***La Inhabilitación***

Consiste en la incapacidad legal que enfrenta, en este caso el servidor público, para desempeñar temporalmente un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal. El artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la inhabilitación será de uno hasta veinte años.

La intensidad de la sanción puede ser modulada según la gravedad de la conducta sujeta a juicio.

Se puede ver, la importancia de la responsabilidad política y los mecanismos que actualmente se encuentran establecidos en la Constitución y su ley reglamentaria, y que obedecen principalmente a la necesidad de controlar la conducta de los servidores públicos y combatir la corrupción. De ahí, surgió la ley de responsabilidades de los servidores públicos, que aunque insuficiente trata de regular la figura del juicio político en nuestro país.

Sin embargo, existe la necesidad de controlar al principal servidor público, que es el Presidente de la República, ya que éste no es sujeto de responsabilidad política, como se verá posteriormente, y que por lo tanto está exento del juicio político durante el período de su encargo, ya que tanto los ordenamientos constitucionales como reglamentarios lo excluyen de toda responsabilidad política.

**CAPITULO 5**

**EL JUICIO POLITICO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y**

**SU COMPARACION CON OTROS PAISES**

En un Estado de Derecho como el nuestro, es preciso que los servidores públicos puedan ser responsables de sus faltas. Esto debe aplicar mayormente para quien, por situación de su alta responsabilidad puede incurrir en fallas, desviaciones, delitos u omisiones que pueden afectar a miles o a millones de mexicanos, nos referimos obviamente al Presidente de la República.

Nuestra historia reciente nos muestra que el titular del Ejecutivo ha cometido innumerables abusos en el curso de su administración. Igualmente es de resaltar que la instauración de la democracia a la que pretendemos llegar debe estar acompañada de un régimen de responsabilidades sólido, que para el motivo de esta ponencia debe establecerse al Presidente de la República.

Por esa razón y para llegar a una conclusión más acertada, en éste capítulo se analizará la situación peculiar del Presidente de la República como sujeto de juicio político y su comparación con otros países

## **5.1 Consideraciones generales**

Durante muchos años la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ha protegido la investidura del Poder Ejecutivo como medio de fortalecimiento de las instituciones públicas; se ha evitado así que el Presidente de la República viviera las ventajas que sus antecesores vivieran en el siglo XIX. Tenemos el caso de Antonio López de Santa Anna, que con sus poderes supranacionales desprendió casi la mitad del territorio nacional, sin que jamás fuese condenado en vida por esa venta y su juicio estuvo exclusivamente dado por la historia de México.

Gustavo Díaz Ordaz ha sido descubierto por la historia del país como uno de los promotores más negros de nuestra historia moderna, autor indirecto del asesinato y desaparición de miles de estudiantes.

Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, incrementaron terriblemente la deuda externa de México, misma que nos ha sujetado a los designios del Fondo Monetario Internacional y de las Instituciones Financieras Internacionales. Hoy en día, siguen como si nada en nuestro país sin que a la fecha hayan sido juzgados por acciones que nos han hecho perder nuestra independencia económica.

En otros países, actividades menos graves de los presidentes han llevado cuando menos al desconocimiento de los Titulares del Poder Presidencial. Como

es el caso de Fernando Collor de Melo, ex presidente de Brasil, quien fue destituido por malversación de fondos.

En Venezuela, el ex presidente Caldera fue arraigado en su domicilio por irresponsabilidades cometidas.

Por lo anterior, reitero, que no es prudente dejar impunes a quien directa o indirectamente han castigado a nuestra Nación.

## **5.2 Mecanismo de irresponsabilidad para el Presidente de la República**

En México, la impunidad del Presidente de la República parece legal. Esto se desprende de la ausencia, en la Constitución General de la República, de un ordenamiento que posibilite el enjuiciamiento del ejecutivo y su sanción por actos u omisiones que, en el desempeño de su encargo dañen a la nación.

No obstante el principio general de la responsabilidad en que puedan incurrir los servidores públicos, la legislación ha configurado un peculiar mecanismo de irresponsabilidad para quien, como titular del Poder Ejecutivo y Jefe de la Administración Pública, es el principal y casi único responsable de las decisiones políticas y administrativas de mayor significación en la vida nacional.

Actualmente, el Presidente de la República, goza de una total impunidad por violaciones graves a la Constitución Federal, así como a las leyes que de ella emanen y por cualquier causal de juicio político.

Al respecto se hace un análisis de los preceptos constitucionales que lo excluyen de responsabilidad política y le otorgan total protección:

La fracción I del artículo 109 constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos señalados en el artículo 110, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto establecer las causales respectivas.

Es necesario advertir que, de acuerdo con muchos sistemas jurídicos, se utiliza la expresión "responsabilidad política" como aquellas que pueden atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves del orden político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado en la legislación penal común; conforme a lo dispuesto en el artículo 110, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución y/o inhabilitación del servidor público responsable políticamente.

Las infracciones de carácter político, que se encuentran señaladas en el artículo 7° de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, y a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es peculiar en el derecho penal, las causales de juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende, en buena medida, de los criterios imperantes entre los miembros de las Cámaras.

Es conveniente advertir que el juicio político no procede en contra del Presidente de la República, porque no está comprendido dentro de los sujetos que establece el artículo 110 constitucional, asimismo tampoco es sujeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ya que en el artículo 2° de la mencionada ley, lo excluye al señalar que son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional.

Por lo que se concluye que al no poder sujeto el titular del poder Ejecutivo en nuestro país, a un proceso para fincarle responsabilidad política, no existe vía alguna para separarlo de su encargo e inhabilitarlo en caso de que por su incapacidad, inexperiencia o por dolo hubiere cometido errores y perdido por tanto, la confianza de la Nación.

### **5.3 El Procedimiento del Presidente de la República**

El párrafo cuarto del artículo 111 constitucional señala el procedimiento al establecer "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. Desde el punto de vista, a diferencia de todos los altos servidores públicos respecto de los cuales se requieren sólo la anuencia de la Cámara de Diputados para que se pueda proceder penalmente en su contra, en el caso del Presidente de la República se establece un requisito más complejo previéndose para el efecto una doble instancia en la cual la Cámara de Diputados deberá formular la acusación ante la Cámara de Senadores, a la que corresponde, siguiendo el procedimiento en el artículo 110, adjudicar la sanción prevista en la legislación penal aplicable. Como ya quedó demostrado anteriormente, esto al no encontrar su definición en ninguna disposición legal o en la misma Constitución violaría la garantía constitucional consagrada en el párrafo primero y tercero del artículo 14.

Por lo que se refiere al procedimiento que se le sigue al Presidente de la República, establecido en el párrafo cuarto del artículo 111 constitucional, también es violatorio de la garantía consagrada en el artículo 21 constitucional, al establecer "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Esta disposición constitucional asegura al individuo el derecho subjetivo en el sentido de que ninguna autoridad estatal, que no será la judicial, podrá

imponer pena alguna. Y en el caso que nos ocupa la Cámara de Senadores le podrá imponer al Presidente de la República una pena establecida en el Código Penal, en caso de resultar responsable.

Para los efectos del artículo 21 constitucional, se entiende por “autoridades judiciales”, aquéllos que lo son desde el punto de vista formal, es decir constitucional o legal. En otras palabras, un órgano del Estado tiene el carácter de judicial, cuando integra o forma parte, bien del poder judicial federal de acuerdo con la ley suprema y la ley orgánica respectiva, o bien del poder judicial de las entidades federativas, de conformidad con las distintas leyes orgánicas correspondientes.

#### **5.4 El Juicio Político en México**

A diferencia de la Constitución General de la República de 1917, la de 1857 sí establecía en México la responsabilidad política del Presidente de la República al incurrir en determinadas acciones. Fue la previsión de dificultades en la estabilidad política del país lo que llevó al Congreso Constituyente promovido por Venustiano Carranza a dejar fuera del texto constitucional la posibilidad de enjuiciar políticamente al jefe del Ejecutivo Federal.

Con el antecedente del juicio político que Ignacio Ramírez e Ignacio Manuel Altamirano promovieron en contra del presidente Benito Juárez quiso evitar

situaciones similares, considerando que la imputación de responsabilidad política pudiera ser utilizado por las fracciones como un instrumento contra el presidente, así lo considera Manuel González Oropeza.

Desde luego, diputados constituyentes como Froylán Manjarrez se percataron de la intención de Carranza y pugnaron por un régimen parlamentario e insistieron en la necesidad de establecer la responsabilidad política del Presidente de la República.

Desde entonces, los servidores públicos de todos los niveles, con excepción del jefe del Ejecutivo Federal, pueden ser enjuiciados políticamente.

Cabe señalar, que tanto los legisladores, jueces ,ministros, etc, pueden ser sancionados, removidos y hasta procesados, es decir, que los representantes de los Poderes Legislativo y Judicial sí son sujetos de juicio político, no así el único representante del Poder Ejecutivo.

### **5.5 El Juicio Político en América**

La figura del juicio político fue defendida por primera vez por Hamilton, en su obra *“Los papeles del Federalista en la defensa de la Constitución estadounidense”*. Su idea era buscar la responsabilidad política del Ejecutivo; es decir que hubiera algún mecanismo a través del cual el Poder Legislativo pudiera

enjuiciar políticamente, por violaciones graves a la Constitución, al Presidente de Estados Unidos.

A partir de esta idea, de *Los papeles del Federalista*, surge esta figura importante y central en todo régimen democrático de la responsabilidad de cualquier servidor público, no sólo de los presidentes.

Dentro del concepto central de la democracia, la idea es hacer responsables ante los ciudadanos a todos los funcionarios, sin importar el nivel que ocupen en la administración pública. En el sistema estadounidense, es básicamente la Cámara de Representantes la que inicia la acusación en caso de una violación grave del presidente en turno a la Constitución, y es el Senado, o la Cámara Alta, el que funge como tribunal para decidir si procede o no el juicio político.

También en Europa, más propiamente en Inglaterra, existe la figura del juicio político, dos pensadores Edmund Burke y Lord Blackston, tenían visiones distintas; para Burke el juicio político debía incluir no solamente una violación específica de la legislación, sino en general al comportamiento político y la responsabilidad ante los ciudadanos. Es decir, si el gobernante actuaba en detrimento del bienestar de la población y con abuso de la autoridad, se decía enjuiciar.

Para Blackston, sólo procedía el enjuiciamiento de funcionarios públicos en los casos de violación particular a la ley y en la comisión de delitos perfectamente tipificados en la legislación.

Realmente no existe una regla general para enjuiciar a los Presidentes, el juicio político, como figura jurídica, es un proceso que se lleva a cabo de distintas formas, de acuerdo con las legislaciones de las diversas democracias.

No se siguió, por ejemplo, el mismo proceso en Estados Unidos y en Brasil y Venezuela. En el caso de México, por ejemplo, en el Título Cuarto de la Constitución, sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos, está la figura del Juicio Político, pero el Presidente de la República sólo es considerado en el artículo 108, al establecerse como únicas causales de enjuiciamiento la traición a la patria o los delitos graves del orden común.

Además, hay que reconocer que la situación política de un país determinado influye para impulsar el juicio político, ya que en esos países debe existir una estructura jurídica desarrollada para que funcione el juicio político, la mayoría de los enjuiciamientos se dan en coyunturas políticas determinadas, que en influyen para que el juicio político progrese o no. Es decir, no sólo es suficiente que exista la figura dentro de la legislación, sino que la situación política del país determina las posibilidades de traer cuentas a un personaje tan importante como

lo es el Ejecutivo porque evidentemente cualquier enjuiciamiento de este tipo implica una crisis para el sistema político del que se trate.

### **5.6 Mecanismos de destitución presidencial previstos por las constituciones latinoamericanas**

Pueden diferenciarse dos tipos de mecanismos de destitución; el que esta mayoritariamente reconocido por las constituciones latinoamericanas que es el juicio político o impeachment; el segundo tipo se refiere a la posibilidad de declarar la incapacidad física o mental del presidente para gobernar, el cual está restringido a un número menor de países.

El mecanismo del juicio político a su vez puede responder a dos modelos distintos; el congresual de tradición británica prevé una acusación por parte de la cámara de diputados que será resuelta en juicio en el senado. Las Constituciones de Ecuador (1979 y 1988), Perú (1992) o Argentina (1853) siguen este modelo.

El segundo tipo se refiere al modelo judicial, más propio de los sistemas unicamerales, en el que el juicio político se desarrolla en dos escenarios; un primer momento consta de la acusación política en el congreso y un segundo escenario se desarrolla en el ámbito judicial donde es resuelto –Costa Rica, el Salvador y Bolivia (1967 y 1944) o Venezuela (1961 y 1999)- tienen recogido en sus textos constitucionales un mecanismo de impeachment de este tipo.

Finalmente, las Constituciones de Brasil y Colombia estipulan un procedimiento que corresponde al esquema dual ya que prevén un juicio político del tipo congresual cuando la acusación se refiere a “crímenes de responsabilidad” o a “faltas en el ejercicio del deber público”, a la vez que prevén un procedimiento de tipo judicial cuando la acusación es por crímenes comunes.

El segundo mecanismo que está contemplado en las constituciones de algunos países se refiere a la declaración de incapacidad física o mental del presidente. El ejemplo más interesante de este tipo es la destitución del presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram declarado “mentalmente incapacitado” en febrero de 1997.

### **5.7 El juicio político en Brasil**

En Latinoamérica se acaba de dar el caso, muy escandaloso por cierto, por toda la corrupción que ello entraña, del juicio de responsabilidad que enfrentará Fernando Collor de Melo en Brasil; segundo presidente efectivo de ese país desde que regresaron a la democracia, su régimen se caracterizó por actos contrarios a derecho, en medio de una economía desastrosa y tensiones sociales que hicieron de ese país llegar al borde del precipicio; ahora, deberá estar de cara a su pueblo para responder políticamente por sus anomalías al frente del poder ejecutivo de esa Nación.

### **5.7.1 El sistema del juicio político en el sistema constitucional brasileño vigente**

El sistema de responsabilidades que observa el sistema constitucional brasileño es muy parecido en sus lineamientos generales al sistema norteamericano, ya que no contiene expresión alguna respecto de los miembros del Poder Judicial, y contempla responsabilidades propias del Poder Legislativo, al tenor de los artículos 54 y 55 de la Ley Suprema de Brasil, pero por cuestiones meramente atribuibles a los diputados y senadores.

El sistema de responsabilidad política en la Constitución está dirigido principalmente al Presidente de la República, pero bajo un sistema de faltas políticas expresas o tasadas, las cuales se enumeran limitativamente en el artículo 85 de la ley fundamental de la federación brasileña; dicho artículo menciona lo siguiente:

Artículo 85. Son delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal, y especialmente, contra:

- I. La existencia de la unión federal;
- II. El libre ejercicio del Poder Legislativo o el Poder Judicial, del Ministerio Público o de los poderes constituidos de los estados de la Unión;
- III. El ejercicio de los derechos políticos, individuales o sociales;
- IV. La seguridad interna del país;

- V. La probidad en la administración;
- VI. La ley reglamentaria, y
- VII. El cumplimiento de las leyes y decisiones judiciales.

Esos delitos serán definidos en una ley especial, que establezca las normas de proceso juzgamiento.

Asimismo, el artículo 86 define los términos generales del juicio político de responsabilidad, al mencionar lo siguiente:

Artículo 86. Admitida una acusación, contra el Presidente de la República, por dos tercios de la Cámara de Diputados, será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal, si se trata de delitos comunes, o ante el Senado si son delitos de responsabilidad.

1. El Presidente quedará suspendido en sus funciones:
  - I. Si en el caso de delitos comunes, se recibe la denuncia o queja por el Supremo Tribunal Federal, o
  - II. Si en el caso de delitos de responsabilidad, se instauró el proceso ante el Senado Federal.
2. Si en un plazo de 180 días o el juicio no estuviere concluido, terminará el periodo presidencial, sin perjuicio de proseguir el juicio.
3. En cuanto no sobrevenga sentencia condenatoria, en el caso de delitos comunes, el Presidente no estará sujeto a prisión.

4. El Presidente de la República durante la vigencia de su mandato, no puede ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones.

Así se plantea el esquema general constitucional del Brasil, que en estos momentos vive el juicio de responsabilidad de su Presidente ya suspendido Fernando Collor de Melo.

### ***5.7.2 El caso del Presidente Fernando Collor de Melo***

Actualmente el Presidente de Brasil, ya suspendido por cierto en sus funciones, puesto que se le encontró que era sujeto del juicio de responsabilidad por delitos de naturaleza política, se encuentra encarando ante su pueblo el haberse comportado con deshonestidad extrema, creando toda una red de corrupción y ventajas económicas para él y sus allegados, hecho todo al amparo del Poder Público.

Desde el principio del gobierno de Fernando Collor de Melo, hubo serios problemas, como la inflación para cuyo control decide una serie de recortes presupuestales que desencadena una gran descontento social. Además está el factor de que el Presidente de la República utilizó financiamiento ilícito durante su campaña y hay denuncias de corrupción en su Administración. Estos aspectos fueron determinantes para solicitar el juicio político al Presidente. Y más aún, cuando su propio hermano acusa ante los medios de comunicación al Presidente y

a su tesorero de campaña de malversación de fondos y tráfico de influencias. Ante estas denuncias, el Congreso designa una Comisión Parlamentaria de investigación conformada por miembros del Poder Legislativo.

Collor de Melo intenta defenderse de muchas formas y argumenta que el dinero de su campaña provenía de un préstamo otorgado por un banco uruguayo e intenta, sin éxito retardar el proceso y la investigación. Posteriormente, el Presidente renuncia en un intento de evitar el juicio político que implicaba la privación de sus derechos políticos. Sin embargo el Senado decide continuar el juicio y falla en contra del mandatario inhabilitándolo para ocupar cualquier cargo público durante los siguientes ocho años. Además se inicia acciones penales en su contra por corrupción y asociación ilícita.

Esto marca el objetivo en las relaciones democráticas de los pueblos de Latinoamérica y es por ello que es necesario tocar este tema, ya que el panorama general ha sido la situación donde no se permite al soberano menor contacto con sus gobernantes, casi siempre impuestos por la fuerza, para manejar el poder con lujo de impunidad, desconociendo totalmente lo que son las fuerzas de control por parte del pueblo.

Es cierto que toda Latinoamérica tiene la tradición de un constitucionalismo adelantado y de haber heredado por dos vías del constitucionalismo (el norteamericano y el español), los elementos de juicio de responsabilidad, ello nunca

se había llevado a la práctica, con lo que el caso de Brasil, resulta lo que en términos generales se llama "democracia".

En estos momentos ya prosperó la acusación y la suspensión en las funciones de Fernando Collor de Melo, y una Comisión del Senado Federal se encarga de juzgarlo por diversos delitos, unos de responsabilidad y posteriormente otros del orden común. Esto marca un importante antecedente para los países de Latinoamérica, para llevar sus expresiones constitucionales propias sobre el juicio político hasta las últimas consecuencias.

### **5.8 Diferencias del Juicio Político entre México y Brasil**

Primero, la estructura jurídica de Brasil es determinante para llevar a cabo el enjuiciamiento político, porque está muy claro en la legislación el proceso que debe seguirse para llevar a cabo el juicio político e identifica bien los delitos por los cuales se debe enjuiciar al presidente en funciones.

En México, no existen esos factores, ya que al Presidente de la República sólo se le puede hacer juicio político por traición a la patria y delitos graves del orden común, sin embargo, nuestro sistema carece de ordenamientos jurídicos para llevar a cabo el enjuiciamiento. La figura del Juicio Político sí existe, aunque no para el Presidente de la República, y mucho menos la definición de los pasos a seguir sí, en un momento determinado, la Cámara de Diputados solicita el juicio.

En Brasil, ese mecanismo sí existe y la Constitución lo precisa, la prueba está en que la Comisión Parlamentaria llevó a cabo una buena investigación. Pero además, la legislación brasileña quién ocupa el cargo del Presidente, y una vez que Fernando Collor de Melo fue enjuiciado, Itamar Franco asume la presidencia y se evita un vacío de poder; es decir, funciona un mecanismo institucional para cubrir el puesto del Ejecutivo hasta la realización de nuevas elecciones.

### **5.9 El caso de Carlos Andrés Pérez**

En el caso de Venezuela, en cierto sentido tuvo similitudes con Brasil. En Venezuela existía también un contexto político y económico muy complicado.

Carlos Andrés Pérez es electo presidente del país por segunda vez con 55% de los votos en diciembre de 1988. En febrero toma posesión de su cargo y dos semanas después ocurre el llamado Caracazo, un movimiento social importante donde Pérez suprime las garantías constitucionales y desata la represión con saldo de más de 300 muertos y miles de heridos.

La Administración empieza mal, la crisis económica aumenta y la inflación alcanza niveles incontrolables, el Ejecutivo recorta el presupuesto, los servicios sociales se deterioran y la situación económica de la población empeora. En 1992 hay un golpe de Estado liderado por el General Hugo Chávez, sin embargo el

Presidente logra sofocarlo. Sin embargo, en diciembre hay un nuevo intento que pone en evidencia la ineficacia del presidente.

En marzo de 1993, el fiscal general de Venezuela, Ramón Escobar, solicita a la Suprema Corte procesar al Presidente por malversación de fondos públicos y peculado. Carlos Andrés Pérez es acusado de malversar aproximadamente 17 millones de dólares que pertenecían a la Reserva de Venezuela y aunque argumenta que es inocente, el caso sigue.

En esta ocasión no se trata de un juicio en el Parlamento, sino en la Suprema Corte de Justicia. Esta institución, declara, primero, la procedencia de la acusación y el presidente anuncia su alejamiento temporal del cargo. Sin embargo, el Senado decide suspender al presidente y, por mandato constitucional, el líder del Senado ocupa la presidencia de la república de manera interina.

#### **5.10 Propuesta del actual Presidente de la República para reformar la Constitución.**

Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, propuso revisar a fondo la Constitución Política de nuestro país para reformarla y esté en las mejores condiciones de ser orientación y guía en la conducción democrática del Estado, aclarando que con esta iniciativa no proponía hacer historia, sino proseguirla.

Llamó a una nueva arquitectura de la Carta Magna sin renunciar a los principios y decisiones políticas fundamentales que han inspirado la trayectoria constitucionalista del país.

En ese contexto, Fox instruyó al Secretario de Gobernación Santiago Creel Miranda, a que coordine las actividades que correspondan al Poder Ejecutivo en el proceso de modificación de la Constitución, con una comunicación permanente con el Congreso de la Unión.

Estuvo a favor de introducir en el texto constitucional entre otras materias, la de ***establecer el juicio político para el Presidente de la República en caso de faltas graves a la Constitución.***

Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación aclaró que no se busca una nueva Carta Magna, si no hacerla a los nuevos tiempos de transición. Asimismo indicó que no se pretende eliminar el sistema presidencialista ni tampoco se tiende al parlamentarismo, sino de lo que se trata es de establecer un presidencialismo acotado y democrático. "El nuevo sistema presidencial tendrá que adaptarse a las nuevas realidades y esas realidades son que el Congreso deberá fortalecer, y una forma como se fortalezca es precisamente a través del poder tener esos controles constitucionales, para vigilar que el Poder Ejecutivo cumpla debidamente su actuación.

*"Lo que se está buscando es un presidencialismo distinto, un presidencialismo democrático, en el que el Presidente de la República esté sujeto a los controles políticos; hoy en día el Jefe del Ejecutivo, puede violentar la Constitución y no tiene ninguna consecuencia por esa transgresión al orden máximo, que es el orden constitucional; el propio presidente propuso que esta figura sea también sujeto de juicio político".*

Los Diputados del PRI, PAN Y PRD le tomaron la palabra al Presidente Vicente Fox en torno a la propuesta de revisar integralmente la Constitución para adecuarla a las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales que demanda México y la sociedad, al declararse dispuestos a impulsar los cambios constitucionales necesarios para contar con nuevo proyecto de nación de cara el nuevo milenio.

Respecto de Fox de aplicar el juicio político al Jefe del Ejecutivo por violaciones graves a la Constitución, el diputado perredista Eric Villanueva dijo que esa es una propuesta que desde hace mucho tiempo ha promovido su partido, y que en éste caso lo que se requiere es especificar claramente qué se entiende por delitos graves, para cerrar las lagunas jurídicas que actualmente impiden fincarle responsabilidad al Presidente.

Por último, el Presidente Vicente Fox afirmó que la Carta Magna ha sido rebasada por los tiempos que se viven y por ello su convicción por revisarla a fondo para modificarla, a fin de que corresponda a la actualidad. Su exhorto fue que “cambieemos de raíz sin arrancar las raíces; hagámoslo sin abandonar lo mucho y muy valioso que hemos construido; hagámoslo también sin olvidar lo mucho que debemos transformar”.

## CONCLUSIONES

En México, el tema de Responsabilidades de los Servidores públicos requiere especial atención, que no consiste simplemente en hacer un análisis o una crítica, sino que es necesario establecer bases que nos den la base para facilitar una revisión completa con rigor jurídico, sobre un régimen donde hay contradicciones, carencias y ambigüedades que provocan que en nuestro país se cometan severas injusticias tratándose de responsabilidades de los servidores públicos.

Tales injusticias ocurren en todos los sentidos, es decir por el hecho de que nuestro régimen es ambiguo y confuso, se convierte en un apoyo para que el servidor público viole las normas y mantenga impune su falta.

Ahora bien, al revisar nuestra historia y las diferentes Constituciones que han regido nuestro país no se encuentra algún antecedente de que en México, el Jefe del Ejecutivo Federal a la fecha, haya sido sometido a juicio político. La razón es sencilla, y esto se desprende de la ausencia, en la Constitución General de la República, de un ordenamiento que posibilite el enjuiciamiento político.

Aunque, según el primer párrafo del artículo 108 constitucional, el Presidente de la República, como representante o titular del Poder Ejecutivo,

designado mediante elección popular directa está sujeto a las responsabilidades en que incurra por actos u omisiones ilícitas realizadas en el desempeño de sus funciones, los legisladores tuvieron cuidado de proteger al Presidente, ya que en el Artículo 110 constitucional no lo incluye como sujeto de juicio político, por lo tanto carece de responsabilidad política, siendo que pueda asegurarse que el Jefe del Ejecutivo Federal con mayor razón, debido a las importantes decisiones y funciones que desempeña, es el servidor público, que en México debiera ser imputable por responsabilidad política, ya que resulta evidente que en nuestro país el único servidor público que realmente con sus actos u omisiones pudiera causar perjuicios a los intereses públicos fundamentales es el Presidente de la República. Y es este funcionario el que por la omisión ya referida, queda excluido del juicio político y, consecuentemente, de la responsabilidad política.

De acuerdo con lo anterior, tampoco le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tanto en materia política como administrativa, según la interpretación de los artículo 2° y 5° al disponer, el artículo 2° que a la letra dice: "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", es decir, a excepción del Presidente de la República, los servidores públicos federales y los estatales. Asimismo, el artículo 5° dispone que: "En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son

sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan” ; y claro, no se menciona al Jefe del Ejecutivo Federal.

Asimismo, los redactores de ésta Ley y los legisladores que la aprobaron tuvieron el cuidado de no mencionar el párrafo segundo del mismo precepto constitucional, que más bien me parece una omisión deliberada que errónea o inconsciente, entonces, esto quiere decir que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos no se aplica al Presidente de la República en ninguno de sus capítulos. Por lo tanto, se puede concluir, que partiendo de que el Jefe del Ejecutivo, no es sujeto de juicio político, puedo decir que prevalece una absoluta impunidad presidencial en materia de responsabilidad política.

Además cabe señalar que el Presidente de la República, al tomar posesión de su encargo hace la siguiente protesta ante el Congreso de la Unión: “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”. De acuerdo con esto, nos encontramos en presencia de una auténtica responsabilidad política, que implica que el Presidente de la República debe conducirse dentro del marco de la ley. Sin embargo, actualmente el Jefe del Ejecutivo no es responsable políticamente de violar gravemente a la Constitución,

ni de violar las garantías individuales y sociales, de las que todo mexicano debe gozar y que en ningún momento pueden ser violadas.

Cabe señalar, que un Estado de Derecho es un concepto en el que las leyes someten a los hombres y a las autoridades, por lo tanto "Ninguna autoridad, incluyendo el Presidente de la República, debe estar por encima de la ley".

Por lo tanto, es necesario establecer un mecanismo efectivo para fincar responsabilidad política al Presidente de la República, es urgente debido a las importantes funciones que desempeña y que en un momento dado pueden afectar a la Nación, por ello es necesario no sólo que lo contemplen las leyes, sino también, que en el caso de que se diera una causal de juicio político al Presidente, tengamos la certeza que dicha acusación va a prosperar, así como la seguridad de exigirle cuentas a aquél en quien hemos depositado confianza y que lo hemos elegido como representante de nuestra Nación.

Nadie es indispensable, ningún servidor público, ni la falta del Presidente de la República podrá detener la marcha de la administración pública, por lo que si se trata de combatir la corrupción, es conveniente empezar por la cabeza de nuestro sistema presidencialista.

Es cierto, que en México tenemos carencia de mecanismos adecuados que lleven a cabo el juicio político, y este es un factor que en gran medida lo frena. En

México sería factible una legislación específica sobre cuáles son las responsabilidades del Ejecutivo y que mecanismos institucionales puede haber. Como se vio anteriormente, ex presidentes han incurrido en responsabilidad y no han sido castigados por ello, por esa razón es necesario que se nos asegure que si diera el caso, el proceso prosperaría.

En el caso de México no existe el marco jurídico necesario para llevar a cabo el juicio político al Presidente. Eso implica un grave problema, ya que puede darse el caso de que el Ejecutivo incurra en un acto grave y si no tenemos una estructura jurídica necesaria, no se procede, es decir ¿de qué se le haría responsable?, ¿qué procedimiento se llevaría a cabo?, por lo tanto, es necesario contar con una legislación específica, porque no sólo se trata de quitar al presidente de su cargo y fincarle responsabilidades, sino decidir quién va a asumir el cargo y mediante qué procedimiento.

En la actualidad, no es concebible un gobierno irresponsable de sus actos, las líneas a seguir sobre su actuación están consagradas en las constituciones, que por lo tanto, al ser violadas producen consecuencias graves a los gobernados. Es indispensable, en todo buen gobierno, que éste se conduzca dentro del marco de legalidad y dentro de un servicio que satisfaga el interés público. Exigimos una vida justa, en la que podamos tener confianza en nuestros representantes, se debe combatir el abuso de poder, la corrupción y la impunidad, sin importar la jerarquía del servidor público del que se trate. Nadie debe realizar sus objetivos

por encima o al margen de la ley. La actuación de los servidores públicos únicamente debe regirse por la Constitución y las leyes.

En México, no se puede mantener una protección a la actuación del Presidente de la República. No se le debe otorgar un especial tratamiento. El representante de nuestra Nación debe ser considerado como un ciudadano más. No debe haber privilegios, por lo que es necesario que pague por actos que puedan llegar a afectar los intereses públicos fundamentales, debe ser responsable políticamente.

## PROPUESTA

Es indudable que existen lagunas en nuestra Constitución, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que imposibilitan un mecanismo de responsabilidad política al Jefe del Ejecutivo Federal, ya que actualmente no puede ser sujeto de juicio político, por lo tanto se propone lo siguiente:

**PRIMERO: Reforma a la Constitución Vigente, en el segundo párrafo del artículo 108.**

El artículo 108 constitucional, establece en su segundo párrafo las causas por las cuales el Presidente de la República puede ser acusado durante el tiempo de su encargo, limitando a traición a la patria y delitos graves del orden común, eliminando como motivo, el hecho de demandarlo por violación a la Constitución o por cualquier causal de juicio político. Es incongruente esta situación, ya que la propia Constitución en su artículo 87 constitucional, establece que el Presidente de la República al tomar posesión de su cargo, debe rendir protesta, en la que en términos generales, se compromete a guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; asimismo el artículo 128 constitucional establece sin excepción alguna, que todo funcionario público debe respetar la Constitución y las leyes que de ella emanen, no es posible que si se comprometa a respetar y hacer respetar la Constitución, no vaya a ser responsable por violaciones a la misma. Es un ciudadano igual a todos nosotros, y aunque es un funcionario de alta

investidura, no por eso no va a ser responsable por violaciones que haga a la Carta Magna la que todos estamos obligados a respetar. Es evidente la contradicción, ya que entonces ¿de qué sirve lo establecido por el artículo 87 y 128 si, en el caso del Presidente de la República el segundo párrafo del artículo 108 constitucional le concede inmunidad, o sea protección, para no ser acusado, si durante el tiempo de su encargo viola la propia Constitución?, situación que no es la misma respecto a los demás servidores públicos de los otros Poderes del Gobierno Federal, entonces no hay justificación alguna, no es válida esta situación, como tampoco es válido que no sea responsable políticamente, si con su actuación afecta los intereses públicos fundamentales, por lo tanto propongo lo siguiente:

TEXTO ACTUAL: "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".

**PROPUESTA: *El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, podrá ser acusado por traición a la patria, delitos graves del orden común, por violaciones a esta Constitución y a las leyes que de ella emanen; así como por las faltas en que incurra por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.***

**SEGUNDO: Reforma al Primer Párrafo del Artículo 110 de la Constitución Vigente.**

El artículo 110 constitucional, en su primer párrafo señala los sujetos de juicio político, excluyendo como tales al Presidente de la República, por lo tanto si no se señala como sujeto de juicio político, entonces tampoco le es aplicable la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, ya que ésta en sus artículos 5° y 6°, establece los sujetos de la ley que pueden ser sometidos a juicio político, señalando como aquéllos, los que señala el artículo 110 constitucional, por lo tanto el Presidente de la República, no puede ser sujeto de juicio político, primero por que la propia Constitución y su ley reglamentaria no lo señalan como tal, y segundo, porque no hay ningún procedimiento para enjuiciarlo políticamente. Por lo tanto se propone lo siguiente:

**PROPUESTA:** "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 Departamentos Administrativos, 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 Consejeros de la Judicatura 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.

También se propone la adición de un párrafo al artículo 110 constitucional, quedando como sigue:

Podrán ser sujetos de juicio político...

***“Procederá el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, mismos que serán definidos por una ley especial, que establezca las normas de proceso y juzgamiento del Presidente de la República y de los demás servidores públicos.”***

Los Gobernadores...

...

...

**TERCERO: Reforma al párrafo primero del artículo 114 constitucional y al cuarto párrafo del artículo 9° de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos..**

Estos preceptos, regulan la prescripción, entendiéndose como la misma, aquella figura jurídica mediante la cual permite que el simple transcurso del tiempo extinga ya sea, un derecho o la facultad del Estado de imponer una pena a quien ha incurrido en una determinada conducta antijurídica. También la prescripción esta prevista como un medio que extingue la potestad para juzgar y sancionar a los servidores públicos que han incurrido en responsabilidad penal o administrativa.

Sin embargo, tratándose de responsabilidad política, previene nuestro texto constitucional primer párrafo del artículo 114, que ésta solo será exigible durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Es decir, basta tan solo el transcurso de un año a partir de que deja el cargo un servidor público de los enunciados en el artículo 110 constitucional, para que prescriba la acción del poder público en contra de dichos servidores públicos. No encuentro ninguna razón para que nuestro texto constitucional limite a un año la posibilidad de enjuiciar a uno de los altos funcionarios públicos, que abusando de la confianza que la sociedad les ha conferido, hayan incurrido en responsabilidad política. Por lo tanto, propongo se reforme el artículo 114 constitucional, ampliando a tres años, la potestad del Estado para enjuiciar a los servidores públicos que han incurrido en responsabilidad política, quedando como sigue:

**PROPUESTA:** "El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y ***dentro de los tres años posteriores de haber dejado el mismo.*** Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento".

De la misma forma debe reformarse el cuarto párrafo del artículo 9° de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, ampliando a tres

años la posibilidad de enjuiciar políticamente a los servidores públicos señalados por el artículo 110 constitucional.

**CUARTO: Reforma al artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Es necesario reformar también la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, y como el objeto consiste en establecer la posibilidad de enjuiciar políticamente al Presidente de la República, ésta ley debe regular también al Jefe del Ejecutivo Federal, sin excluirlo de ninguna manera, ya que el artículo 2° de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, determina los sujetos de la ley, señalando como tales, aquéllos que menciona el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional, excluyendo al Presidente de la República, ya que éste se encuentra señalado en el párrafo segundo del mismo precepto constitucional, por lo tanto se propone incluirlo en el artículo 2° de la ley reglamentaria del título cuarto de nuestra Carta Magna, quedando de la siguiente manera:

**TEXTO ACTUAL:** Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

**PROPUESTA:** *“Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”*

**QUINTO: Reforma al artículo 7° de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Se propone hacer una adición al artículo 7°, ya que éste precepto establece cuáles son los actos en que puede incurrir un servidor público, cuando afecte los intereses públicos fundamentales, enumerándolos en ocho fracciones.

Sin embargo, representa un grave problema, en el sentido de que no aclara qué debe entenderse por intereses públicos fundamentales, y tampoco define las conductas que dan origen a la responsabilidad política, debido a que éstas son muy vagas, no se encuentran bien precisadas, a diferencia de las conductas que dan origen a la responsabilidad penal, donde se establece claramente cuáles son, qué debe entenderse cómo tales y cuál es la sanción aplicable. Es cierto que las causales de juicio político tienen como su nombre lo indica un gran contenido político y además dejan una amplia facultad discrecional al Congreso de la Unión para determinar y conocer las conductas que pueden dar origen a la responsabilidad política y dictar una resolución; pero no por el hecho de que de que sea una decisión política, debe estar fuera del principio de legalidad constitucional, como se dijo anteriormente, la resolución que dicte el Congreso de la Unión debe estar bien fundamentada y motivada. Ninguna ley autoriza a

ninguna autoridad a violar las garantías individuales; entonces, con mayor razón, deben estar bien precisadas, se necesita una mayor claridad en la ley para una correcta y eficaz aplicación, como sucede en otros países como Brasil, donde tienen una ley especial que define claramente las conductas en las que puede incurrir el Presidente de la República, por lo tanto se propone que las conductas que dan origen a la responsabilidad política, estén correctamente precisadas, que no den margen a error, y que al contrario faciliten la posibilidad de enjuiciar políticamente a todo servidor público.

**SEXO: Adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.**

Además propongo un capítulo especial en la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que regule de manera específica el procedimiento de juicio político que se debe seguir contra el Presidente de la República, desde las causales bien determinadas por las cuales pueda ser sujeto de juicio político, así como el procedimiento a seguir y las sanciones que se le puedan aplicar, así mismo el procedimiento a seguir en el caso de que el Presidente de la República quedará suspendido en sus funciones, como se encuentra regulada actualmente en otros países, donde se previenen toda clase de situaciones y procedimientos a seguir en caso de que se de una causal de juicio político contra el Presidente de la Nación. Debe entonces, establecerse un efectivo sistema para exigir responsabilidad eficaz al Jefe del Ejecutivo Federal, que comprender todos los aspectos, que esté garantizado por la

propia Constitución y por las propias leyes, donde se determine las causales de juicio político al Presidente de la República, un procedimiento eficaz para su acusación, ya que el hecho de que falle alguno de estos factores, se vuelve inoperante e imposibilita fincarle responsabilidad al representante de nuestra Nación.

## BIBLIOGRAFIA

1. ARTEAGA NAVA, Elisur (1991)  
"Breves reflexiones sobre las penas en el Juicio Político"  
Ed. Porrúa, México, D.F.
2. BECERRA BAUTISTA, José (1945)  
"Fuero Constitucional"  
Ed. Jus, México, D.F.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio (1973)  
"Derecho Constitucional Mexicano"  
Ed. Porrúa. 10ª ed.
4. BURGOA ORIGUELA, Ignacio (1988)  
"Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo"  
Ed. Porrúa. 2ª ed.
5. CARDENAS, Raúl F. (1988)  
"Responsabilidad de los Funcionarios Públicos"  
Ed. Porrúa, México D.F.
6. CONALEP (1987)  
"Constitución comentada"  
Talleres de Artes Gráficas G. Y G., S.A.
7. CONGRESO DE LA UNION (1996)  
"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión"  
Ed. Trillas 8ª ed.
8. CONGRESO DE LA UNION  
"Ley Orgánica y el reglamento interior del Congreso de la Unión"
9. CONGRESO DE LA UNION  
"Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos"  
Cuadernos de Derecho. Compilación y Actualización  
Ed. ABZ. Vol. XLV No. 8ª
10. GARZA GARCIA, Cesar Carlos (1997)  
"Derecho Constitucional Mexicano"  
Ed. Mc Graw-Hill Interamericana

11. GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José (1946)  
"Los delitos de los altos funcionarios y el Fuero Constitucional"  
Ediciones Botas, México D.F.
12. LANZ DÜRET, Miguel (1971)  
"Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la  
realidad política de nuestro régimen"  
Ed. CECSA 5ª ed.
13. MORENO, Daniel (1993)  
"Derecho Constitucional"  
Ed. Porrúa 30ª ed.
14. OROZCO HERNANDEZ, José de Jesús (1984)  
"Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores  
públicos"  
Ed. Porrúa, México D.F.
15. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit (1999)  
"Responsabilidades legales de los servidores públicos"  
Ed. Porrúa. México D.F.
16. PACHECO PULIDO, Guillermo (1998)  
"Juicio Político, declaración de procedencia y responsabilidad  
administrativa"  
Universidad Nacional Autónoma de Puebla
17. RIVA PALACIO, Antonio (1984)  
"Juicio político, servidores públicos y sus nuevas responsabilidades"  
México, INAP
18. SANCHEZ BRINGAS, Enrique (1997)  
"Derecho Constitucional"  
Ed. Porrúa 2ª ed.
19. TENA RAMIREZ, Felipe (1981)  
"Derecho Constitucional Mexicano"  
Ed. Porrúa 10ª ed.
20. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (1994)  
"Diccionario Jurídico Mexicano"  
Ed. Porrúa 7ª ed.