



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**NECESIDAD DE CREAR UN MARCO JURÍDICO CON RESPECTO A
LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL PRESIDENTE DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO SERVIDOR PÚBLICO.**

TESIS

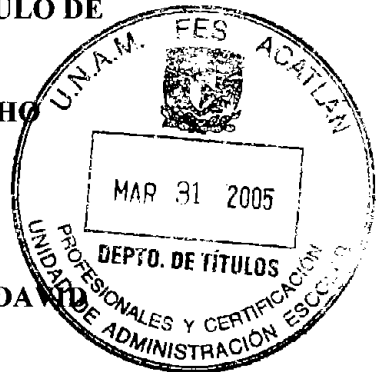
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

GONZÁLEZ PAREDES LUIS DAVID

ASESOR: LIC. PÉREZ MONTAÑO ALFREDO.



FECHA: MARZO DE 2005

m342536



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.

A mis padres que lucharon
por darme la vida.

Gracia papá por enseñarme
el mundo de los libros.

Muchas gracias mamá por
todo el cariño y confianza
que me brindaste.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: González Paredes

Julio Paredes

FECHA: 31-03-05

FIRMA: [Firma]

A mi hermano Jesús por la
confianza que me ha dado.

A mi abue por los cuidados
y atenciones que dio.

Al contador Mario Nava Martínez por
todos estos años de amistad incondicional.

A la Miss Rose Buchanan por hacerme entender
que las limitaciones sólo están en la mente y no en el cuerpo.

A un gran amigo que no importando la
ocasión siempre ha estado conmigo.

ÍNDICE

	Pag.
INTRODUCCIÓN.	i
I. LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LAS RESPONSABILIDADES A LAS QUE ESTAN SOMETIDAS.	
1. Servidores públicos.	1
1.1. Origen.	1
1.2. Definición de acuerdo al a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	2
1.3. La figura Del Presidente de la República como servidor público.	4
2. Responsabilidad.	6
2.1. Idea Genera.	6
2.2. Responsabilidad de la función pública.	6
2.2.1. Responsabilidad Civil.	6
2.2.2. Responsabilidad Penal.	12
2.2.3. Responsabilidad Administrativa.	15
2.2.4. Responsabilidad Política.	17
II. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.	
1. Teoría de la División de Poderes.	21
1.1. Aristóteles.	21
1.2. Jonh Lock.	22
1.3. Montesquieu.	24
1.4. La División de Poderes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	25
2. Poder Ejecutivo.	27
2.1. Definición.	27
2.2. Importancia y funciones dentro de la División de Poderes.	28
3. Poder Ejecutivo Federal en México.	31
3.1. Requisitos para ser titular del Ejecutivo Federal.	31
3.2. Funciones y facultades.	33
3.3. Su importancia en la vida del país.	40
III. SISTEMA PRESIDENCIAL.	
1. Nacimiento.	42
2. Países que lo han adoptado.	46
2.1. El caso de Argentina.	48
2.2. El caso de Chile.	51
2.3. El caso del Perú.	53
3. México: su presidencialismo en la actualidad.	56

IV. JUICIO POLÍTICO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.	
1. Juicio Político.	63
1.1. Origen (Inglaterra).	63
1.2. Estados Unidos.	64
1.3. México.	66
2. La responsabilidad presidencial en México: Antecedentes.	72
2.1. Constitución de 1824.	72
2.2. Constitución de 1857.	73
2.3. Constitución de 1917.	74
3. Situación actual.	76
3.1. Personas que pueden ser llamadas a juicio político.	76
3.2. Inicio, procedimiento y culminación del juicio político.	77
4. El Presidente de la República y el juicio político.	83
4.1. El Presidente de la República y su juicio político: ¿Porqué su necesidad?	83
4.2. Traición a la patria y delitos graves del orden común: causales para proceder en contra del Presidente de la República.	86
4.3. Propuesta.	90
CONCLUSIONES.	96
BIBLIOGRAFÍA.	103

INTRODUCCIÓN

Existen dos instituciones que hacen acto de presencia en el desarrollo del Derecho Constitucional: la primera llamada democracia y la segunda el Estado de Derecho. El concepto restringido de democracia (forma de gobierno) y el integral (forma de vida) impone como característica fundamental la línea de igualdad entre gobernados y gobernantes consistente en su indudable sometimiento al Derecho. En el Estado de Derecho toda persona dispone de los medios legales para hacer cumplir el orden normativo que nos rige, para defender los derechos de cada uno y obligar a las autoridades a respetar la Constitución.

De las anteriores ideas es fácil desprender que la democracia y el Estado de Derecho concurren invariablemente; además dispone de una interdependencia tan pronunciada que no es posible concebir una democracia sin Estado de Derecho ni ésta sin aquella, porque ambas son cualidades existenciales de la autodeterminación de la población del Estado. Son tan diferentes y tan semejantes entre sí, como las dos caras de una moneda.

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

Como columna vertebral de la democracia y el Estado de Derecho, la responsabilidad de los servidores públicos siempre tendrá que ser prioritario en todo Estado. Las naciones que llegan a carecer de ese sistema de responsabilidad, suele hundirse en un despotismo autoritario que conlleva a la ruina de la sociedad, al no contener medios de defensa contra los atropellos que podrían realizar su clase gobernante.

En el caso de México, los servidores públicos encuentran reguladas sus responsabilidades en el Título Cuarto de la Constitución Federal y en las leyes secundarias federales. No obstante, el Titular del Ejecutivo Federal posee un marco especial en lo que respecta a su responsabilidad como servidor público.

La estructura de un Ejecutivo poderoso en la Ley Fundamental, y la práctica concreta del sistema político mexicano lo han ido fortaleciendo de manera notable; dando como resultado una subordinación al Ejecutivo Federal por parte de los Poderes Legislativo y Judicial, propiciando un desequilibrio en la División de Poderes, rompiendo por completo el esquema construido por el constituyente de Querétaro.

Las reformas efectuadas en 1982 al Título Cuarto constitucional, vinieron a reforzar aun más el estado en que se encontraba de por sí ya el Ejecutivo Federal, al suprimir su carácter personal del juicio político. Ese hecho hace prácticamente al Jefe de la Nación gozar de un *fuero-inmunidad* contrario a los principios democráticos.

De manera que, sumando su fortaleza dotada por la propia Constitución, el dominio de éste sobre los restantes dos poderes y la protección constitucional a su

investidura; así como las limitadas causales para responsabilizarlo por sus actos, han hecho de él un personaje soberbio.

El presente trabajo apela a la luz de que todo régimen político que se precie de ser democrático y poseer un Estado de Derecho, debe incluir realmente un sistema de responsabilidad de los servidores públicos en donde, no importando que cargo o función desempeñe el empleado del gobierno, pueda ser juzgado justamente, si es que éste hubiese cometido alguna falta o delito. La realidad de nuestro país es contraria ello. México al restarle al Presidente de la República la posibilidad de poder ser juzgado por las consecuencias que podrían traer sus actos contrarios a derecho, han roto con el estado de democracia y de Estado de Derecho en que se encuentra fundado. Y es que la forma actual en que se encuentra reglamentada su responsabilidad, hace entrever un deficiente sistema que lo coloca en una total y completa irresponsabilidad.

Un Estado que no proporcione las herramientas jurídicas indispensables para poder juzgar a sus dirigentes, ha fallado con los cánones de la democracia y de Estado de Derecho. Ninguna sociedad debiera ser sacrificada con elementos perjudiciales que retrasen su evolución y difunda la miseria. La decadencia de una comunidad se acentúa, como lo enseña la historia, no con el arribo de dictadores, sino también cuando los inútiles e imprevistos, se les encomienda la responsabilidad del bienestar público.

CAPITULO I: LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS RESPONSABILIDADES.

1. SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1 ORIGEN.

El Estado como eje motor de una sociedad moderna requiere de personas físicas que formen y exterioricen su voluntad. Pero quiénes son o cómo podemos intensificarlas, bajo este rubro es que partimos hablar de los servidores públicos, que son estos los personajes por las cuales el Estado puede manifestarse.

Ante ello, se ve conveniente dar una breve reseña histórica con el propósito de ofrecer una visión clara y precisa de los que es un servidor público y su relación con el Estado.

Entre los antecedentes más remotos sobre disposiciones que regulaban las relaciones del Estado con sus trabajadores en nuestro país, encontramos en la época Colonial; las leyes de Indias en las cuales encontramos innumerables ordenanzas reales como las de Felipe II, Carlos III y Carlos V que contenían disposiciones administrativas señalando una serie de obligaciones para los trabajadores al servicio del Estado y relativas a la función pública.

Otro antecedente lo encontramos en el “Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana”, expedido en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, que establecía en su artículo 26 que “los Empleados públicos debe funcionar temporalmente y el pueblo tiene el derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, permitiendo la suspensión de los empleados cuando hubiera sospechas vehementes”¹.

La Constitución de 1824, en su artículo 110 le otorgaba atribuciones al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, enviados diplomáticos, cónsules, miembros del ejército de cierto rango, así como suspender por tres meses y privar de la mitad de su sueldo al empleado federal que infringiera los ordenamientos o decretos. Por su parte, las bases constitucionales de 1836, y la Constitución de 1857, ratificaron las disposiciones relativas a las facultades del Ejecutivo para designar y remover a determinados funcionarios.

A partir de ese momento y hasta llegar a la Constitución de 1910 se dieron diversos decretos, leyes y circulares sobre la materia, entre las que destacaron, el *Proyecto de Servicio Civil de los empleados Federales* de 1911 que pretendía garantizar derechos y dar estabilidad a los empleados públicos, pero no prospero colocándolos en un completo desamparo.

No es sino hasta 1929 que se reformo el artículo 73 constitucional, señalando como facultades del Congreso de la Unión expedir las leyes del Trabajo reglamentarias del artículo 123, por lo que al aparecer la primera *Ley Federal del Trabajo* en 1931 reglamentaria del artículo 123 constitucional, excluyó de sus beneficios a los trabajadores del Estado, al consignar en su artículo 2º que “Las

¹ Revista Jurídica. “Análisis Histórico de la relación laboral del Estado con sus trabajadores”. año VIII, no.12, enero-abril 1997. p. 40.

relaciones entre el Estado y sus Servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan"². Esto generó una gran inseguridad entre los trabajadores al servicio del Estado, pues ni siquiera se determinaba qué órgano era el competente para expedir dichas leyes. Como repuesta a esa intranquilidad, el presidente Lic. Abelardo L. Rodríguez expidió el 9 de abril de 1934 un acuerdo que estableció lo que se llamo "*El Derecho Civil por un tiempo determinado,*" que consigno por vez primera en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado el derecho a la estabilidad en el empleo, ya que señaló una serie de normas para regular la admisión y nombramiento de los Servidores del Gobierno, señalando derechos y obligaciones, incluyendo la garantía de que ningún funcionario o empleado podía ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las comisiones del servicio civil³; pero éste tuvo una vida efímera, pues fue tachado de inconstitucional ya que iba en contra del artículo 89 de la Constitución donde enmarcaba como facultades discrecionales del Presidente de la República el nombre y remover libremente a los funcionarios, el cual dicho acuerdo esta restringiendo esa facultad.

El cinco de noviembre de 1938 se expidió el *Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, siendo obra del Presidente el Gral. Lázaro Cárdenas, donde definió por primera vez el trabajo del Estado determinando las relaciones de trabajo, hizo una división entre trabajadores de base y trabajadores de confianza. El 17 de abril de 1941 se publicó en el Diario Oficial un nuevo estatuto que abrogó al de 1938. En 1947 el Congreso aprobó un proyecto de reforma al estatuto vigente, pero al igual fue tachado de inconstitucional.

A consecuencias de dichos acontecimientos los trabajadores al servicio del Estado fueron presionando para garantizar constitucionalmente su relación laboral. No va ser hasta 1960 cuando el presidente Lic. Adolfo López Mateos que el 5 de diciembre de ese mismo año publico la adición al artículo 123 de la Constitución, en cual eleva a rango constitucional las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado. Esto dio nacimiento al apartado *b*, destinado a regular las relaciones de trabajo entre los empleados públicos de la Unión con el Estado. El 28 de diciembre de 1963 es expedida la *ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado*, reglamentado el apartado *b* del artículo 123 constitucional, que continua vigente hasta nuestros días.

1.2. DEFINICIÓN DE ACUERDO A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANO.

Independientemente del enfoque laboral que se ha expuesto, el Derecho Mexicano dio un paso con las reformas que en diciembre de 1982 se realizó al Título Cuarto de la Constitución, al fijar las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de *servidores públicos* a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado.

Del análisis del texto constitucional se puede desprender que *servidor público* es toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez

²Idem.

³Idem.

que las relaciones y responsabilidades a que se refiere son ajenas a las del Derecho Laboral⁴; esa suposición se desprende del mismo texto, ya que nuestro máximo ordenamiento no nos señale con toda claridad que debiéramos entender por éste, ya que tan sólo se limita a señalar quienes se reputan como tal.

Artículo 108.- Para los efectos de la responsabilidad a que alude esta Título se reputa como servidor público a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones

Como se advierte la Constitución subraya como servidor público; primero a los representantes de elección popular como el Presidente de la República, los Diputados y Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión en lo que corresponde a la esfera federal, en cuanto a la del Distrito Federal lo son el Jefe de Gobierno, los miembros de la Asamblea de Representantes propietarios y suplentes, y los integrantes de los órganos políticos administrativos que actúan en cada Delegación.

Aunque el dispositivo que se comenta establece, en forma general, que son servidores públicos los representantes de elección popular, sin precisar si lo son también los suplentes de los diputados, senadores y miembros de la Asamblea de Representantes, se estima que deben ser considerados como tales, en virtud del nombramiento que tiene su origen en la voluntad popular.

En segundo lugar encontramos a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal en los cuales involucramos a 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; entre los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal están los Magistrados del fuero común del Distrito Federal, los Jueces del fuero común del Distrito Federal y los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

El tercer plano esta compuesto por los funcionarios y empleados, y en general a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

Por último, hallamos a los trabajadores, funcionarios y empleados del Instituto Federal Electoral, los cuales no pueden ser considerados como servidores públicos en atención a la naturaleza política y jurídica del Instituto, en tanto si bien es cierto que es un organismo autónomo de carácter político con personalidad y patrimonio propio, también lo es que no forma parte de la Administración Pública Federal, ni de otro órgano de gobierno. En la interpretación del Instituto Federal Electoral, órgano que es la máxima autoridad en al materia, participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos. De esta forma, se debe considerar

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidad de los servidores públicos*. 2ª ed. Porrúa. México. 1998. p. 79.

como servidores públicos de dicho Instituto solamente aquellos que guardan relación laboral con los órganos de gobierno por haberla formalizado previamente al ostentar el carácter de representante popular, exceptuando, desde luego, a los integrantes de los partidos políticos y a los ciudadanos⁵.

Por lo que corresponde a los servidores públicos de las entidades federativas, sus respectivas Constituciones y leyes reglamentarias serán las que debe precisar en términos del artículo en cita quiénes serán considerados como tales, en los Estados y Municipios.

Artículo 108.- ... Las Constituciones de los Estados de la República precisaran, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Ante lo expuesto, podemos decir que el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

1.3. LA FIGURA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO SERVIDOR PÚBLICO.

Definir al servidor público tan sólo como un empleado del Estado, es ver únicamente el aspecto superficial del cargo. Tras él hay que visualizar a un ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública, en la cual debe comprobar por medio de su comportamiento que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas.

Ahora bien, la naturaleza que comprende a la democracia, como forma de gobierno y sobre todo, como estilo de vida y calidad existencial de un pueblo, impone como elemento fundamental la línea de la igualdad entre gobernantes y gobernados consistente en su indiscutible sometimiento al derecho.

Por otra parte, el Dr. José Barragán como estudioso del Derecho, reconoce la existencia de ciertos principios inherentes que rodean al sistema de responsabilidad de los servidores públicos que rige en nuestro país. De estos principios capitales interesa mucho destacar, en primer lugar el relativo a la ***universalidad del sistema*** que consiste en la aplicación del sistema *a todos los empleados públicos, sin excepción de ninguna especie, lo que significa que entre nosotros no existe persona sagrada por la misma razón de ser las cosas...*⁶

En segundo lugar esta el ***principio de efectiva vigencia del llamado principio de legalidad***, refiriéndose el notable jurista a que *...todos los empleados públicos y,*

⁵ Ortiz Soltero, Sergio Monserrat. *Responsabilidad de los servidores públicos*. Porrúa. México. 1999. p. 2.

⁶ Barragán, José. *El Presidente mexicano y el sistema de responsabilidad al que esta sujeto*. Universidad de Guadalajara. México 2001. p.106.

*desde luego, todas las demás personas, estamos sometidos a la ley, asumiendo el deber ineludible de respetarla, bajo combinación de hacérsenos efectiva nuestra responsabilidad por sus violaciones.*⁷

Woodro Wilson, destacado constitucionalista estadounidense, asumía que *...desde el principio de la historia constitucional moderna hasta nuestros días, se ha considerado invariable como esencia de un gobierno constitucional, que los individuos no sólo dispongan de los tribunales ante cuya autoridad pueda recurrir contra personas que hayan desconocido sus derechos o trate de desconocerlos; sino también justicia contra el gobierno mismo y una perfecta protección contra todas las violaciones de la ley...*⁸.

Por lo tanto, al ser ejemplo constante de virtudes cívicas que se presupone posee el servidor público; y la línea de igualdad prevaleciente entre los gobernantes y gobernados en las formas democráticas, nos permite situar la investidura del Presidente de la República como servidor público antes que mandatario del país. Así mismo, los principios que rodean a nuestro sistema de responsabilidad de los servidores públicos hacen estimar que el Presidente de la Nación tenga que verse como un servidor público, al cual debiera de exigírsele responsabilidad como a cualquier otro funcionario. Recordemos que ser Presidente, no es sinónimo de poder despótico y privilegios absurdos, sino, como citaba Morelos, es ser siervo de la nación.

De tal suerte hemos de concluir que el Presidente de la República no puede estar por encima de la ley, pues en un sistema democrático como el nuestro la igualdad de los individuos ante la ley ha sido y seguirá siendo la piedra angular de nuestra vida como sociedad, lo que hace del máximo mandatario tener que ser responsable de sus actos como cualquier, dejando con ello claro que si pretende madurar como sociedad y como Estado, se tendrá que dejar de ver al Titular del Poder Ejecutivo como un emperador sexenal, al cual no importa que nefastos podrían ser sus actos nunca se le responsabilizaba por ellos.

⁷Idem.

⁸Wilson, Woodrow. *El gobierno constitucional en los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica. México 1922. p. 21.

2. RESPONSABILIDAD.

2.1. IDEA GENERAL.

El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre los juristas; por tal motivo trataremos no extendernos demasiado, entendiendo que existe un sinnúmero de teorías que explican sus fundamentos y alcance, nosotros sólo nos concentraremos en los aspectos más generales de ella.

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como responsabilidad objetiva o absoluta. En el caso de la primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado como responsable supone “culpa” por parte del autor del hecho ilícito. Esto es, las consecuencias de la sanción se aplican al responsable solo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo o bien, habiéndolo previsto no lo impidió. La responsabilidad objetiva por el contrario no impone la culpa del autor; basta que el hecho ilícito se realice con o sin culpa del autor para que se apliquen las consecuencias al individuo considerado responsable.

La responsabilidad será para una doctrina muy general el trecho obligatorio que nace con el incumplimiento de la obligación, es decir, que al no ser cubierta la obligación ya sea por omisión ésta creara en esos momentos una responsabilidad.

2.2. RESPONSABILIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

De conformidad con nuestro sistema constitucional, leyes y administración, la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los servidores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración Pública y de terceros; estos tipos de responsabilidad son actualmente los de carácter administrativo, penal, político y civil en su caso.

Estas responsabilidades se pueden materializar a través de la conducta humana, tanto por acción como por omisión; esto es, por hacer, dejar de hacer o permitir que se haga, todo ello vinculado con los servidores públicos involucrados en el quehacer gubernamental de cualquier estrato o nivel de gobierno que actualmente estructura nuestro sistema político mexicano. Atendiendo al grado de importancia, daño o perjuicio causado a las instituciones, deriva el tipo de responsabilidad a calificar.

2.2.1. RESPONSABILIDAD CIVIL.

Cuando hablamos de la responsabilidad política, la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal, en la que puede incurrir los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, podemos encontrarlos bien identificados en un mismo cuerpo de leyes a los sujetos de la obligación, las conductas que dan origen a dichas responsabilidad, los procedimientos aplicables y las correspondientes sanciones. En el caso de la responsabilidad civil de los servidores públicos es diferente, ya que por una parte tenemos que es un figura jurídica de carácter civil contemplada en forma parcial y dispersa por el Código Civil Federal y, por la otra, que es regulada con mayor detalle por el Código Penal Federal en virtud de que el legislador consideró, desde que fueron publicados estos ordenamientos, que este tipo de responsabilidad, en general, era consecuencia de los

actos que derivan en responsabilidad penal. Además, existen otras disposiciones de carácter administrativo que también se referencia a la responsabilidad civil del servidor público.⁹

No obstante, antes de hacer una exposición de los ordenamientos que regulan a la responsabilidad civil, es propio hacer mención que constituye a dicha responsabilidad. De tal suerte, ella proviene de la conducta del servidor público al obtener un lucro indebido u ocasionar en el desempeño de sus funciones un daño o perjuicio a la Administración Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de las Entidades Federativas, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, esta obligado a responder por los actos u omisión que cometió con bienes de su propiedad, suficientes para cubrir estos conceptos.

De esta forma el maestro Serra Rojas afirma que *la responsabilidad civil de los servidores públicos del Estado se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicio a la administración o a los particulares [y por tal motivo] todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe responder civilmente.*¹⁰

*La responsabilidad del servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino también aquellos que en el desempeño de su empleo cargo o comisión, con motivo de ellas, dolosa o culposamente, cause algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de responder o indemnizar y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley.*¹¹ Bajo este esquema acuñado por el jurista Ortiz Soltero nos muestra como contrae el servidor público la mencionada responsabilidad y las consecuencias que con ella trae, como el cubrir los daños causados por su falta y padecer las sanciones que conlleva.

Sin embargo, la doctrina precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, por que el particular obra por su cuenta y el funcionario en ejercicio de sus funciones, por lo que hace a veces excusable su culpa y es que cualquier hecho administrativo por sencillo que sea puede tener consecuencias incalculables, mas si se quisiera una responsabilidad con mayor rigidez en este sentido paralizaría la iniciativa del servidor público.

En cuanto a las disposiciones legales que regulan al particular, encontramos que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en esa materia que los delitos de los servidores públicos donde obtengan un beneficio económico o cause un daño o perjuicio, las sanciones deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados. En este caso, no podrán exceder de tres tantos el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados; así mismo dispone las leyes de responsabilidad administrativa de los servidores públicos determina las sanciones correspondientes por los actos u omisiones en que incurran cuando se trate de sanciones económicas que debe imponer la autoridad administrativa.

⁹ Ortiz Soltero, Sergio Monserri. Ob. cit. p. 253.

¹⁰ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, primer curso*. Porrúa 16°. México 1994. p. 502.

¹¹ Ortiz Soltero. Ob. cit. p. 254.

Artículo 111.- ...En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

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

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

De esta forma el legislador pretende encerrar la responsabilidad civil de los servidores públicos en las materias penal y administrativa, en cuanto a lo que se conduce a las llamadas sanciones económicas. Dichas sanción se hará efectiva cuando se trate de conducta que causen un daño o perjuicio a la Administración Pública o que, en su defecto, impliquen un lucro indebido o la obtención de beneficios adicionales por parte del servidor público en el desempeño de sus funciones.

Las sanciones económicas como elemento de la responsabilidad en cita, además de tener como fin el resarcimiento o indemnización del daño causado o de los beneficios indebidamente obtenidos por servidor, es también una manera de prevenir con un carácter severo el de sancionarlo, imponiéndole la obligación de pagar, hasta tres tantos como límite el lucro indebidamente obtenido, y de reparar los daños y perjuicios causados.

Será la voz del jurista Delgadillo Gutiérrez quien explique la existencia justificada de la responsabilidad civil al decir que parte del principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro estableciendo con esto la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad. Al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho de propiedad privada, limitada solo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.¹²

¹² Degadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. Porrúa, 2ª ed. México 1998. p. 27.

Conforme a las disposiciones relativas al Código Civil Federal la responsabilidad civil puede tener tres orígenes: acto ilícito, responsabilidad objetiva o incumplimiento de una obligación.

La responsabilidad proveniente del acto ilícito tiene su fuente normativa en el artículo 1910 del código en cita, el cual reza:

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

La esencia de la ilicitud civil estriba en que la persona se conduzca con la intención de causar un daño, o bien, que lo cause obrando con falta de la diligencia y el cuidado que debiera tener, por lo que de éste nacerá la obligación de reparar el daño causado.

En lo referente a la responsabilidad objetiva, el Código Civil lo atiende del siguiente modo en su artículo 1913.

Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por si mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, esta obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

El artículo arriba señalado, precisa que no se requiere la existencia de un delito y ni siquiera la ejecución de un acto ilícito para que proceda la indemnización a causa del daño producido, pues lo único que debe proceder es que el daño existe, así como la relación causa efecto.

Por último tenemos a la responsabilidad para el incumplimiento de las obligaciones la cual se establece en los artículos 2104 y 2105.

Artículo 2104.- El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los danos y perjuicios en los términos siguientes.

I. Si la obligación fuere a plazo, comenzara la responsabilidad desde el vencimiento de este.

II. Si la obligación no dependiere de plazo cierto, se observara lo dispuesto en la parte final del artículo 2080.

El que contraviene una obligación de no hacer pagara danos y perjuicios por el solo hecho de la contravención.

Artículo 2105.- En las obligaciones de dar que tengan plazo fijo, se observara lo dispuesto de la fracción I del artículo anterior.

Si no tuvieren plazo cierto, se aplicara lo prevenido en el artículo 2080, parte primera.

El incumplimiento de una obligación es sinónimo de contraer una responsabilidad por lo que conlleva a la creación de un daño que deberá de ser cubierto mediante la indemnización.

Con esto terminamos de establecer las tres causas por las que la responsabilidad civil puede surgir, según el Código Civil; cabe señalar que no toda a responsabilidad de este género tiene su definición en los tres conceptos ya mencionados. La responsabilidad subsidiaria del Estado, se aparta de las reglas que establece el artículo 1918, en el sentido de que *Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones*, y es que el legislador civil ha creado una regla específica, disponiendo que el Estado responde sólo en forma *subsidiaria* de los daños causados por sus servidores en el ejercicio de sus funciones que le están encomendadas, pero la responsabilidad subsidiaria solo se podrá ser efectiva contra el Estado *cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes suficientes para responder del daño causado*.

Artículo 1928. El Estado tiene obligación de responder de los danos causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y solo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Para establecer, en forma diferida y clara los requisitos a los que se refiere el artículo arriba mencion, en cuanto a la responsabilidad del Estado la presente tesis jurisprudencial pretende determinar por méritos del principio de subsidiariedad no es posible demandar simultáneamente al funcionario directamente infractor por sus actos y al Estado en forma subsidiaria, sino que es preciso hacerlo directamente al funcionario y sólo que se demuestre que el funcionario no tenga los bienes suficientes para responder del daño causado podrá demandarse al Estado.¹³

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 5ª. Tomo: XCIC. Página: 1679.

DAÑOS CAUSADOS POR LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE RESPONDER POR LOS.- “Para que exista, conforme al artículo 1928 del Código Civil, la responsabilidad subsidiaria del Estado, por actos del funcionario, se requiere: a), que un funcionario cause daño; b), que este daño se origine en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas; c), el carácter subsidiario de esta responsabilidad sólo podrá hacerse efectiva, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado, lo que quiere decir, que este tercer requisito que señala el precepto que se cometa, solamente se cumple cuando el que resulte lesionado en sus intereses, ejercite la acción principal, frente al causante del daño, y que, no habiendo obtenido satisfacción o habiéndola sólo en parte por insuficiencia de los bienes del responsable principal, obtiene por este hecho la mejor demostración de la insolvencia del funcionario responsable, y por lo tanto, la prueba jurídica suficiente y eficaz para demandar la subsidiariamente por los daños

¹³ Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad del Estado*. Porrúa. México 1997. p. 214.

causados por su funcionario, en el ejercicio de las funciones que le este encomendadas, sino cuando el lesionado en sus intereses haya ejercitado la acción principal sin haber obtenida íntegra reparación o la que ha obtenido es insuficiente, y si está justificada en autos, que el actor hubiese ejercitado la acción principal contra el obligado en primer término, se impone la conclusión jurídica de que no tiene derecho de demandar subsidiariamente al Estado.”

Para Ramón Sánchez Medel, destacado jurista, la responsabilidad que impone el artículo 1929 de ordenamiento nombrado *resulta a la postre prácticamente “ilusorio ya que aquella responsabilidad es exactamente la de un fiador que goza de los beneficios de orden y de exclusión, puesto que para poder intentar hacerla efectiva el particular afectado necesitara previamente haber logrado sentencia condenatoria en contra del funcionario y después haber tratado en vano de obtener a través de la ejecución de esa sentencia, la satisfacción de dicha condena, la cual hace necesario que transcurran mucho tiempo antes de poder enderezar la respectiva acción subsidiaria en contra del Estado.”*¹⁴

Dentro de las penas y medidas de seguridad que contempla el Código Penal Federal para ser aplicados a los delincuentes, en forma general, se encuentra la sanción pecuniaria que en materia penal corresponde a la responsabilidad civil.

La sanción pecuniaria esta compuesta por:

- La **multa**.- consistente en el pago de una cantidad de dinero al Estado (en nuestro caso será al particular dañado) fijada por día multa,¹⁵ los cuales no pueden exceder en su aplicación de 500días, salvo los casos que la propia legislación penal señale.

Debido a la diferencia del mayor impacto punitivo de la sanción económica impuesta por la autoridad administrativa, vale la pena mencionar que las sanciones pecuniarias fijadas por el Código Penal para los delitos cometidos por servidores públicos estando en funciones no excede, en ningún caso, este límite.

- La **reparación de daño**, que a su vez comprende:
 - La **restitución de la cosa obtenida** por la comisión del delito, y sino fuese posible, el pago del precio de la misma;
 - La **indemnización del daño moral y material** causado y;
 - El **resarcimiento** de los perjuicios causados.

La reparación del daño que provenga de delitos y que deba ser hecha por el propio delincuente tiene el carácter de pena y se exigirá por el juez o por el Ministerio Público. De acuerdo con el Código Penal, cuando la reparación del daño deba exigirse a un tercero, tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma incidental; sin embargo esta diferencia que hace la legislación penal es técnicamente inexplicable, ya que en ambos casos se trata de responsabilidad civil.¹⁶

Por su parte las leyes administrativas, como la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, ha dispuesto que los empleados públicos serán responsables de

¹⁴ “Responsabilidad Civil” en Revista Mexicana de Justicia. No. 3 Vol. V. julio- septiembre. 1987. p. 174.

¹⁵ El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado al momento de cometer el delito, en la inteligencia que el límite inferior del día multa deberá ser el salario mínimo diario del lugar donde se cometió el delito.

¹⁶ Ortiz Soltero. Ob. cit. p. 259.

cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado, como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, responsabilidad que se constituirá y exigirá en la vida administrativa. Por su parte en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos regula esta situación.

ARTÍCULO 77 bis. *Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.*

El Estado podrá requerir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares...

En conclusión la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto a los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en el ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por lo tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

2.2.2. RESPONSABILIDAD PENAL.

La responsabilidad penal, es aquella que surge cuando existe o se configura el acto u omisión irregular del funcionario, empleado o servidor público, cometido en ejercicio de sus funciones constituye un delito previsto y sancionado por el código o leyes penales respectivas. En este evento, la responsabilidad penal se configura por un acto u omisión que puede resultar de un comportamiento doloso o culposo del servidor público.

Al respecto Gabino Fraga, señala que *la responsabilidad penal de los funcionarios o empleados tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se consideran como agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.*¹⁷

Por otra parte, el artículo 212 del Código Penal establece que es servidor público, para efectos de su título Décimo y Décimo Primero, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de

¹⁷ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 42ª ed. Porrúa, México 1994. Pág. 140.

las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales también son sujetos de las disposiciones contenidas en el Título Décimo del Código Penal. El contenido del artículo no deja lugar a duda sobre quienes son considerados como servidores públicos para los efectos de la legislación penal.

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional *la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal* por lo que el Título Décimo y Décimo Primero del Código Penal Federal, comprende de los artículos 212 al 224 se establecen once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener calidad de servidor público.

Los delitos a que se refiere son:

1. Ejercicio indebido de servidor público (Cap. II, a. 214).
2. Abuso de autoridad (Cap. II, a. 215).
3. Coalición de servidores públicos (Cap. IV, a. 216).
4. Uso indebido de atribuciones y facultades (Cap. V, a. 217).
5. Concusión (Cap. VI, a. 218).
6. Intimidación (Cap. VII, a. 219).
7. Ejercicio abusivo de funciones (Cap. VIII, a. 220).
8. Tráfico de influencias (Cap. IX, a. 221).
9. Cohecho (Cap. X, a. 222).
10. Peculado (Cap. XI, a. 223).
11. Enriquecimiento ilícito (Cap. XII, a. 224).

La responsabilidad penal se presenta cuando el servidor público infringe lo dispuesto por alguno de los preceptos contenidos en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal; no obstante es necesario estar atento a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará; toda vez que los funcionarios que se mencionan en el artículo 111 constitucional, gozan de inmunidad procesal, por lo tanto no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta que haya sido declarado su procedimiento por parte de la Cámara correspondiente.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la suprema corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado...

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

las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda...

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger, no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tiene a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se puede proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada **Declaración de Procedencia**.¹⁸

En lo que se refiere a los sujetos del quinto párrafo, ellos también gozan de esta protección, pero en su caso la declaración de procedencia deberá enviarse a las legislaturas locales correspondientes para que con bases en su soberanía resuelvan la procedencia.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados. Por lo tanto, la Sección instructora, integrada por cuatro diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procurará establecer:

- a) La subsistencia del Fuero constitucional;
- b) La existencia del delito, y
- c) La probable responsabilidad del inculcado.

Dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen y en fecha previamente señalada se abrirá sesión, con citatorio al inculcado y su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formule sus alegatos, y después de que lo hagan se les retirará del recinto para proceder a la discusión y votación correspondiente.

Si la resolución de la Cámara es negativa se suspenderá todo procedimiento. En cambio si declara que ha lugar a procedimiento, el inculcado deberá que dar a disposición del órgano competente para que se actúe conforme a derecho.

El efecto de la declaración de que ha lugar procede contra el inculcado será el separarlo de su cargo en tanto este sujeto a procedimiento penal. Si este culmina absolviéndolo, el inculcado podrá reasumir su encargo; si fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de sus funciones, no se concederá al reo indulto.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo previsto en la legislación penal, y si se tratara de delitos cuya comisión hay obtenido beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, de decidirse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por el ilícito. La responsabilidad de los delitos cometidos durante su encargo por cualquier servidor público será exigible según los plazos de prescripción establecidos en la legislación penal.

¹⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis. Ob. cit. p. 25.

¹⁹ Ortiz Soltero. Ob. cit. p. 197.

En resumen, la responsabilidad penal tratándose de los servidores públicos, es aquella en que incurrir cuando sus actos u omisiones son sancionados por las leyes penales. Este acto u omisión puede darse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales que contempla los títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.¹⁹

2.2.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad Administrativa es aquella en la cual los servidores públicos estando en el ejercicio de sus funciones su conducta contravienen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tutela nuestra Constitución federal en su Título Cuarto. Así en los términos de la fracción tercera del artículo 109 constitucional nos marca que *Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deba observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

Pero, qué debemos entender por estas cinco directrices enmarcadas por nuestra Constitución. Haciendo un esfuerzo de criterio y de estudio en las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, el cual establece las obligaciones de éstos, podemos estimar en precisarlas de la siguiente manera.

La **legalidad** en el servidor público consistirá en formular y ejecutar los planes y programas correspondientes a su competencia conforme a los ordenamientos legales, dentro de los que deben considerarse a las leyes, reglamentos administrativos, las circulares y entre otras normas, ya sea federales o locales sujetando su conducta a éstas y ejerciendo sus facultades dentro del marco legal de los ordenamientos legales.

La **honradez** será aquella cuando se excuse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal o familiares, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio económico para el servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado; así como en los asuntos en los que tenga interés personal o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico de igual forma deberá de abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haber concluido el empleo cargo o comisión, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos, donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que tenga una relación personal, familiar o de negocios que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público.

La **lealtad** estriba en custodiar y cuidar la documentación e información a la que tenga acceso por razón de su empleo, cargo o comisión impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas; también deberá observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

La **imparcialidad** se definirá como el observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, ecuanimidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste, por lo que deberá de abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen abuso o ejercicio indebido de sus funciones.

Por último la **eficiencia** será el cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia en el servicio observando siembre buena conducta en su emplea cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia y rectitud a las personas con que tenga relación con motivos de éstos y utilizar los recursos asignados al fin correspondiente.

Una vez hecho la aclaración, y por razones de orden de ideas, pasaremos a identificar a los sujetos de responsabilidad administrativa, para este caso recurriremos al artículo 108 de la Carta Magna, en virtud de que los artículos 46 y 2° de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos nos remite a los párrafos primero y tercero del citado artículo constitucional, por lo que se debemos considerar como sujetos de dicha responsabilidad a los mismos que la Constitución reputa como servidores públicos.

El ordenamiento que rige en materia de responsabilidad administrativa a los servidores públicos es la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Sin embargo, es necesario puntualizar que el ámbito de aplicación de la ley esta limitada a los servidores públicos federales que desempeñen un empleo cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal o en del Distrito Federal y en el Poder Judicial del Distrito Federal; en virtud de que, por una parte los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujeto de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos sino con base en su ley orgánica y por la otra, la responsabilidad administrativa de los servidores público estatal debe estar regulada por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el primer párrafo del artículo 109 constitucional a menos que el servidor público estatal de que se trate, y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las leyes federales que dé origen a responsabilidad administrativa²⁰.

El órgano que conocerá de las faltas que pudiera realizar el servidor público, será la Secretaría de la Función Pública, antes Contraloría Interna y Desarrollo Administrativo, a través de su departamento de Quejas y Denuncias, que será la encargada de efectuar las investigaciones pertinentes para conocer si el servidor denunciado es merecedor de una sanción o no. Una vez que el departamento de

²⁰ Ortiz Soltero. Ob. cit. p. 124.

Quejas y Denuncias estime pertinente que dicho servidor es acreedor a una sanción administrativa, en virtud de las investigaciones hechas, es enviado el archivo al departamento de Procedimientos Legales el cual dictara con las pruebas aportadas por el departamento antes mencionado, que sanción deberá de imputarse al servidor público.

Las sanciones por infracción administrativa, previstas por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos son el apercibimiento privado o público, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en la administración pública. Las sanciones se graduarán teniendo en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales.²¹

Las decisiones de esa dependencia pueden ser impugnadas mediante recurso administrativo o juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa y Fiscal de la Federación.

2.2.4. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

El siguiente tipo de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos será presentado de forma muy general, debido a que se analizará con mayor detalle en capítulos posteriores, por lo cual se dará un bosquejo de ella tratando de forma un concepto claro e introductorio.

La responsabilidad política ha sido tal vez uno de los temas más debatidos y que mayores discusiones han suscitado a lo largo de la historia del hombre en su lucha por lograr el imperio de la legalidad y la justicia. Con respecto al asunto, el Lic. Federico Fernández Fariña comenta que *la responsabilidad política se ejecuta en México y en otros países, por medio de la institución conocida con el nombre de Juicio Político; pueden ser sujeto a este juicio los servidores públicos de elevada jerarquía en la Administración Pública, los de elección popular y los de la Judicatura.*²²

El título IV constitucional sienta las bases legales, en materia de responsabilidad política; en los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional plantea lo que se debe entender por responsabilidad política, el artículo 110 a los servidores públicos sujeto a él.

La responsabilidad política es aquella que tiene los funcionarios federales cuando su conducta viole los intereses públicos fundamentales y su buena despacho y también la que tiene los funcionarios estatales cuando con su conducta incurre en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.²³

²¹ Martínez Morales, Rafael. *Derecho Administrativo, tercero y cuarto curso*. Oxford. 3ª México 1999. p. 410.

²² "Responsabilidad Política" en Revista Mexicana de Justicia. No. 3 Vol. V. julio- septiembre. 1987. p. 149.

²³ Ortiz Soltero. Ob. cit. p. 78.

²⁴ Ortiz Soltero. Ob. cit. p. 83.

En cuanto a los sujetos que pueden incurrir en esta responsabilidad, en razón de sus características encontramos que se tratan de servidores públicos que tiene atribuidas facultades de gobierno y de transcendencia respecto de los intereses públicos fundamentales.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

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

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

Pero, qué debemos de entender por *interese públicos fundamentales* o *su buen despacho*. La respuesta a esta pregunta es diluida en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Artículo 7. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;*
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;*
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;*
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;*
- V.- La usurpación de atribuciones;*
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*
- 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 precede 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.

Aun que con algunos defectos y no siendo claro, si deja al menos partir de una base para ayudar a definir la concepción de intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

El juicio político en México se tramita vía constitucional formal por la Cámara de Diputados, ante la de Senadores, a la que corresponde fungir como Jurado de Sentencia. La Cámara de Diputados procederá a la acusación ante la de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta (la mitad más uno) de los miembros presentes en sesión, después de haber substanciado el procedimiento y oído al inculpado. Erigida en Jurado de Sentencia, la Cámara de Senadores aplicará la sanción mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

Por lo que corresponde al Titular del Ejecutivo Federal puede asegurarse que carece de responsabilidad política, en virtud de que sí bien es cierto que el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal reputa como servidor público a los representantes de elección popular, dentro de los que debe incluirse al primer mandatario, también lo es, que el primer párrafo del artículo 110 no lo incluye como sujeto del Juicio Político. En concordancia con lo anterior, no le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, tanto en materia política como administrativa, según la interpretación conjunta que debe dársele a sus artículos 2º y 5º al disponer, el primero de ellos, que son sujetos de la misma los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o aplique recursos económicos federales; es decir, a excepción del titular del Ejecutivo Federal, los funcionarios públicos federales y los funcionarios públicos estatales. Por lo que corresponde al segundo numeral invocado, dispone que son sujetos de Juicio Político los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional, en donde no se incluye al primer mandatario.²⁴

Por otra parte el artículo 87 constitucional dispone que el Presidente de la República, al tomar posesión de su encargo y ante el Congreso de la Unión presta la siguiente protesta:

"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".

Pero, de acuerdo con la historia reciente del país, la demanda popular no es suficiente sanción para el primer mandatario cuando no guarde o no haga guardar la Constitución o Leyes Federales. Por lo tanto, es ridículo e irrisorio que el Jefe del Ejecutivo este exento de dichas responsabilidades. Mas el análisis y desarrollo de esta problemática, como se menciona al principio, se expondrán con mayor amplitud en capítulos posteriores.

CAPITULO II: EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

1. TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

1.1. ARISTOTELES.

El problema relativo a las formas de gobierno y a las de Estado fue entrevisto en su generalidad por el pensamiento helénico, tanto en la descripción de las formas políticas existentes en aquella época, como en la especulación que de las mismas se hizo por el pensamiento filosófico, en la obra histórica de Herodoto *Los nueve libros de la Historia*, como por Platón en su obra ejemplar *La República*.

Mas hemos de detenernos en Aristóteles que preocupado por dar respuesta a cuantas preguntas implicasen la posibilidad de solución a los problemas que planteaba la sociedad de su época, caracterizada por la existencia de las Ciudades-estados, lo que llevó a formular las primeras teorías respecto de los Estados. Y también a la búsqueda de la creación del Estado ideal, pero no del platónico, que se limitaba a frustrar toda posibilidad por considerarla “imposible”, sino a traducir la idea en una realidad que contemplara las condiciones en las que se desarrollaba la antigua Grecia;¹ por lo que se dedico a estudiar más de 50 constituciones, describiéndolas y enjuiciándolas en los principios comunes que las dominaban.

Aristóteles retoma tanto la clasificación triple con el número de gobernantes, como las diferencias étnicas. Existiendo, según él, formas de Estado en las cuales los gobernantes utilizan el poder para el mejoramiento general y no para provecho propio. Así el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría; en cada caso de estos fundamentos del gobierno se distinguen una forma pura y una forma impura.

Cuando el gobierno reside en un solo individuo tenemos la forma pura de la *Monarquía*, si ese individuo emplea el poder de que dispone en beneficio de todos; y la forma impura de *Tiranía*, si ese individuo utiliza el poder en beneficio exclusivo de sí mismo o de sus favoritos.

El gobierno que reside en una minoría, existe la forma pura de la *Aristocracia* si la minoría usa el poder en beneficio de todos, mas si el poder solo beneficia a la minoría que lo detenta se manifiesta la forma impura de la *Oligarquía*.

Por último, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la *Democracia* si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura se presenta si se aplica tan sólo en servicio de los desposeídos, recibiendo el nombre de *Demagogia*.

Obviamente, esta contraposición difícilmente se adecua a la realidad, si se toma como un esquema rígido de clasificación. Entre los tipos *puros* del Estado verdadero y el

¹ Calzada Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional* Harla. México 1999. p.186

degenerado, si introducen *in concreto* innumerables peldaños, en los que el Estado lleva a efecto, en mayor o menor grado, el objetivo de contribuir al bien común.²

La Política de Aristóteles enseña que en todos los Estados hay tres elementos, a saber: la Asamblea General, que delibera sobre los negocios públicos; el Cuerpo de Magistrados y el Cuerpo o Departamento Judicial. Un examen determinado de la posición aristotélica no hará ver que no se trata de otra cosa que exponer o describir, sin ulterior propósito, la organización habitual de la comunidades políticas griegas, con un Senado, sus Magistrados o funcionarios y sus Tribunales: es una doctrina que interpreta y construye la organización política positiva.³

1.2. JONH LOCKE.

No acumular el poder estatal en manos de una sola institución, sino distribuirlo equitativamente entre órganos diferentes, es una receta clásica contra la concentración del poder y la tiranía. Con esta idea podemos sintetizar el pensamiento del británico Jonh Locke respecto a la forma de gobierno. Lo siguiente lo hemos basado en la frase del autor, quien afirmaba que *para equilibrar el poder del gobierno, debe de colocarse varias de su partes en manos diferentes (Balancing the power of government by placing several part of it in different hands)*; por que las condiciones de una sociedad estructural es, a la vez, la más importante medida para prevenir la aparición de un sistema totalitario.⁴

Locke combatió el absolutismo de Hobbes y de Filmer, expresando su pensamiento político en su obra *Dos tratados sobre el gobierno*. El primero de estos dos tratado es de carácter polémico, pues en él refuta las afirmaciones que había hecho Filmer en su obra, en relación con la legitimidad del derecho divino de los reyes.

La parte medular del segundo tratado se refiere al gobierno, concebido por él como creación del pueblo, que lo mantiene para asegurar su propio bien, por lo cual el gobierno debe ejercitarse con el consentimiento de los gobernados, pues el hombre o gobierno que ha perdido la confianza del pueblo no tiene derecho de gobernar, lo que significa que el gobierno no denota sujeción del gobernado al dominio y voluntad de un poder superior. Este punto de vista, justifica Locke fundándose en la ley de naturaleza humana y el contrato social.

Para Locke, el Estado de naturaleza era de libertad, mas no de licencia, pues en él los hombres tienen como límites la destrucción, de sí mismo. Respecto a la forma de gobierno opina *“hemos visto ya, que al reunirse por vez primera los hombres para formar una sociedad política, la totalidad del poder de la comunidad radica naturalmente en la mayoría de ellos. Por eso la mayoría puede emplear ese poder en dictar de tiempos en tiempo leyes para la comunidad, y en ejecuta, por medios de funcionarios nombrados por ella, esas leyes. En esos casos la forma de gobierno es una democracia perfecta. Puede también coloca la facultad de hacer leyes en manos de unos pocos hombres selectos, y de sus herederos o sucesores; en ese caso es una oligarquía.*

² Reinhold, Zippelius, *Teoría General del Estado*. 3ª ed., Porrúa, México, 1998. p. 151.

³ Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. 2ª ed. Civita. Madrid, 1984. p. 370.

⁴ Reinhold, Zippelius. Ob. cit. p. 151.

Puede, igualmente colocarlo en manos de uno sólo hombre, y en ese caso es una monarquía". De lo que se infiere que considera el poder legislativo el máximo poder de la comunidad política.⁵

Ahora bien, no importando que forma de gobierno elija la comunidad política, ésta debe gobernarse por medio de leyes promulgadas, o aceptadas y no por decretos improvisados o decisiones imprevistas, pues, en este caso, el hombre estaría peor que en el estado de naturaleza.

El contrato social para él, difiere esencialmente del de Hobbes, e incluso del de Rousseau. Locke considera que cuando la comunidad se ha organizado, el pueblo decide confiar su libertad y sus derechos a un gobierno para que lo proteja y defienda; Rousseau, en cambio, sostiene que una vez formada la comunidad a través de su contrato, puede ésta gobernar sin distinción entre gobernantes y gobernados. En forma opuesta Hobbes dice que una vez formada la comunidad, ésta deposita su confianza y derechos en un soberano que no queda sujeto a los límites que le impone un contrato. De lo expuesto se infiere que Locke prefiere un monarquía constitucional, con un parlamento moderado, Rousseau se pronuncia por una anarquía de tipo sentimental, Hobbes por un poder absoluto en manos del monarca.⁶

A Locke se le considera como uno de los fundadores del constitucionalismo, ya anticipándose a Montesquieu, creó la división de poderes, como freno a la tiranía, para fortalecer la libertad. Nuestro autor clasificó a los poderes en *ejecutivo, legislativo y federativo* (este se refiere a los concernientes a asuntos exteriores); Montesquieu los clasificará posteriormente en *legislativo, ejecutivo y judicial*.

Sin embargo, Locke no fue el creador del principio de la división de poderes, porque mucho siglos antes, y fundado en la realidad social, Aristóteles ya lo había concedido y propiamente como división de funciones, mas nuestro autor fue el primero en analizarlo y tipificarlo a una realidad política.

En su sistema de división de poderes, Locke distingue un poder legislativo, que ha de ser el supremo en la comunidad, siquiera no deba ser arbitrario, pues jamás ha de extenderse más allá de lo que demanda el bien público; pero como la función ordenadora asumida por el Legislativo se realiza de modo intermitente, y las Leyes necesitan aplicación constante, ha de haber otro poder, el Ejecutivo, que cuida de su cumplimiento en todo instante, aunque subordinado en cierto modo al Legislativo por razón de su propia naturaleza. Admite asimismo, en conexión al Ejecutivo, otro poder, que se encarga de funciones exteriores, y al que llama *federativo*, encomendándole la tarea de declarar la guerra, hacer la paz, practicar alianzas y ligas y, en una palabra, cuando se refiere a acuerdos con organismos que caigan fuera de la comunidad política. Finalmente y con clara referencia a fenómeno inglés, señala un último poder, la *prerrogativa*, que ha de actuar libremente, atento al procomún, desvinculado de la Ley y aun en contra de

⁵ Idem. Pag. 198.

⁶ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, Editores mexicano unidos México 1969. p. 197.

ella, y que no es sino el poder residual que conserva la Corona inglesa después de las desmembraciones sufridas.⁷

Una vez realizada la separación de los poderes, lo que le interesa a Locke es defender ya la utilidad de ésta, pues sostiene que el Ejecutivo y Federativo difícilmente pueden estar en manos distintas; sin embargo el Legislativo y el Ejecutivo se encuentra a menudo separados y en justificación de su aserto agrega: *pudiera se tentación harto grande para la humana fragilidad, y para las personas que tiene el poder de hacer las leyes, tener también en su mano el poder de ejecutarlas, con lo cual pudiera ella eximirse de su obediencia, y sentirse inclinadas, ya al iniciarlas, ya hacerla, ya al cumplirlas, a su propia ventaja*. En consecuencia el sistema de Locke difiere en parte de los sistemas de Aristóteles y Montesquieu.

Para terminar Jonh Locke, ve que el Estado no puede ser considerado como la negación de los derechos del hombre, sino como reafirmación de los mismos, puesto que tiene como fin su protección, debido a que los hombres solamente sacrifican su libertad y derechos para hacer posible la formación del Estado como órgano superior de tutela.

1.3. MONTESQUIEU.

Durante su estancia en Inglaterra estudió la teoría del gobierno británico, conoció la realidad política inglesa y la obra de Locke, de quien fue admirador. Al estudiar las formas de gobierno, se dio cuenta que en Inglaterra existía un grado elevado de libertad, y lo atribuyó a la existencia de la división de poderes, formulando el principio de que *todas las autoridades que no tienen una barrera a su poder, tienden a abusar de él*, por lo que piensa que la teoría de la división de poderes, que más tarde tomó el nombre de frenos y contrapeso, es el fundamento de la libertad.⁸

El pensamiento político de Montesquieu no es original, pues lo extrajo del estudio de la realidad política inglesa, además John Loke le había antecedido en el análisis y exposición de tales ideas, mas al concebir la división de poderes, como sistema de freno y contrapesos, dio un paso a la consolidación de esta parte medular del constitucionalismo moderno.

Sin embargo, no importando las diferencias y similitudes que podría existir entre estos dos autores, a ambos se les considera como padres del constitucionalismo moderno; como reconocimiento a su incansable labor de encontrar los medios necesarios para la protección de la libertad humana, lo que se puede lograr cuando el poder sea limite del poder mismo, estableciendo con esto el ser del Estado.

En su consecuencia, Montesquieu, preconiza la existencia de tres poderes: “el poder legislativo, el poder ejecutivo relativo a las cosas que dependen del *Derecho de gentes*, y el poder ejecutivo, relativo a aquello que depende del *Derecho civil*”. Por el primero, el Príncipe o Magistrado hace las Leyes para un tiempo determinado o para siempre, y

⁷ Pérez Serrano. Ob. cit. p. 371.

⁸ Galindo Camacho, Miguel. ob. cit. p.204.

corrige o deroga las ya hechas; por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad y previene las invasiones. Por el tercero, castiga lo crimenes o juzga las diferencias entre los particulares. Se debe llamar a este último el poder de juzgar, y al anterior, simplemente el poder ejecutivo del Estado.⁹

Respecto a la naturaleza de las tres diversas clases de gobierno Montesquieu determina que al existir tres especies: república, monarquía y despotismo. Para descubrir la naturaleza de ellos basta la idea que tiene los hombres menos instruidos. Él supone tres diferencias, o mejor dicho tres hechos, que son : *el gobierno republicano es aquel en el que el pueblo en cuerpo, o solo parte de él, tiene la potestad soberana; que la monarquía es aquel donde el gobierna uno solo, pero con las leyes fijas y establecidas: en lugar que el despótico, uno solo, sin ley y sin reglas, lo lleva todo a su voluntad y a su antojo.*¹⁰

Se puede apreciar que las formas de gobierno de Montesquieu se separa de la división tripartita de las formas de gobierno propuesta por Aristóteles al clasificarlas en: monarquía, república y despotismo. La monarquía es el gobierno de uno, la república el gobierno de varios o de todos y el despotismo, el del déspota quien gobierna según sus antojos y caprichos sin importarle las necesidades de su pueblo. Nuestro autor subraya que mientras el monarca gobierna con leyes el déspota lo hace con voluntad caprichosa.

La teoría de la división de poderes de Montesquieu es quizás su mayor celebridad, ya que debido a su estancia en Inglaterra logro observar que la libertad de dicho país radicaba en la repartición del poder en varios órganos. Confirmando con esto, su idea de que es necesario que por disposición mismas de las cosas, el poder frene al poder.

1.4. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asienta que el Supremo Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, admitiendo así la división de poderes que tuvo como fuentes las ideas de Aristóteles, Jonh Locke y Montesquieu.

Aristóteles consideraba que en la idea de Estado debería dividirse para su funcionamiento en tres elementos: *la Asamblea General; el Cuerpo de Magistrados y el Cuerpo Judicial*, sin estos tres elementos la coordinación, distribución y ejecución de las leyes que debieran de regular la vida de la poli sin imposible o intolerante, ya que cada uno de los elementos desempeñaba una función específica.

La teoría de la división de poderes quedó casi sin aplicación hasta el siglo XVIII, en que nuevamente despertó esta idea Locke, para quien su ejecución el poder, debería dividirse en tres partes: una que correspondería al *poder legislativo*, y otra al *poder ejecutivo* y una última al *poder federal* o derecho de hacer la paz o la guerra. Para Locke no existía el poder judicial y estimaba que el poder legislativo y el ejecutivo deberían

⁹ Idem. Pérez Serrano.

¹⁰ Idem. Galindo Camacho, Miguel.

estar separados, porque sería muy grande la tentación si las mismas personas que tienen el poder de hacer leyes, tuvieran también el de ejecutarlas.

Montesquieu en su norma argumentaba que el poder debe contener al poder, pensó que debería dividirse en tres organizaciones: el *poder legislativo*, el *poder ejecutivo* y el *poder judicial*, sin que dejara de considerar a este último en cierta manera nulo y solamente como poderes regulador de los actos de los otros dos. La división de poderes propuesta por Montesquieu era rígida, pues los poderes deberán ser libres y autónomos uno del otro.

Nuestra Constitución ha admitido la división de poderes en: *Legislativo, Ejecutivo y Judicial*, pero no en la forma rígida propuesta por Montesquieu sino en forma de colaboración.

Desde ese punto de vista hace más dinámica la división de poderes, logrando que independientemente de las funciones que habrán de desempeñar de manera particular realicen una labor de coordinación y de control recíproco. Así tenemos que para la validez de un mismo acto se necesita la participación de dos poderes (tratados), o bien otorga a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder. Esto no quiere señalar que exista un dislocamiento, sino una coordinación de poderes.

2. PODER EJECUTIVO.

2.1. DEFINICIÓN.

El poder ejecutivo o función administrativa, será el que desarrollara la actividad estatal que tiene por objeto la realización de las atribuciones encomendadas al Estado en cuanto requiera ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales,¹¹ es decir, es el encargado de ejercer las tareas de gobierno y administración, a través del cumplimiento de las leyes.

Por medio de la función administrativa, el Estado satisface los intereses públicos de una manera inmediata. En otras palabras, obra con medios propios para conseguir aquellos fines que juzga reservados a su acción directa. Como consecuencia del carácter inmediato con el cual el Estado satisface los intereses públicos, la función administrativa es realizada por éste de una manera práctica.¹²

El Poder Ejecutivo puede residir en un sistema unipersonal o pluripersonal. Este último no tiene sino escasa aceptación en las organizaciones políticas, pues en las constituciones modernas solamente Suiza merece mencionarse entre los que lo admiten.

El Ejecutivo en Suiza ha dado lugar a que algunos autores lo mencionen como ejemplo de una forma o tipo de gobierno no específico, al que se denomina de diversas maneras, de entre las cuales gobierno de directorio o directorial, es una de las formulas más difundidas. En Suiza, el ejecutivo esta integrado por el Consejo Federal, formado por seis miembros. El Consejo Federal es un órgano subordinado al Poder Legislativo, denominado la Asamblea Federal, que esta integrado a su vez por dos cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estado.

Los individuos que integran el Consejo Federal son elegidos por mayoría absoluta de las cámaras que integran la Asamblea Federal. La elección de los miembros del Consejo Federal debe hacerse de entre los integrantes de las dos cámaras de la Asamblea Federal y por un periodo de cuatro años. El Consejo Federal es presidido por uno de sus siete miembros, elegido por la Asamblea Federal, por un periodo de un año. No se admite la reelección del presidente del Consejo Federal para el periodo inmediato. Sin embargo, la designación del presidente del Consejo Federal no implica que el Ejecutivo deje de ser colectivo, ya que su responsabilidad sigue siendo colectiva.

Por lo expuesto anteriormente, cabe concluir que el Ejecutivo pluripersonal es una experiencia muy particular y restringida a unos cuantos casos. Por lo que no se puede afirmar que se trate de una forma que puede ser aplicada fuera de los limitados casos en que se practica.

El sistema mexicano por el contrario, así como el resto de varios otros países, es unipersonal con una duración de seis años y sin posibilidad de reelección. La unipersonalidad se refiere a que el poder ejecutivo se deposita en una sola persona, y en

¹¹ Martínez Baéz Jr, Antonio. *División de poderes y tribunales administrativos*. Porrúa, México 1956. p. 21.

¹² Idem.

nuestro caso recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, según lo establecido por el artículo 80 constitucional.

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Haciendo una crítica al artículo, creemos que el calificativo no va con la naturaleza de éste. Con relación al tema el jurista Elisur Arteaga Nava opina que *el calificativo es usado sólo para distinguirlo de otros, aunque el término no corresponde a la función;*¹³ al concretar esa idea nuestro autor, aclara que pese a que dicho superlativo es empleado para distinguirlo de los otros ejecutivos (gobernadores de los Estados) no es justificable su empleo ya que deja entre ver que el Poder Ejecutivo Federal es de mayor importancia que los otros dos, dejando atrás la idea de equidad que debe existir entre ellos. Por lo tanto, opinamos que el calificar al Ejecutivo Federal como supremo lo creemos erróneo y fuera de lugar.

Ahora, el que el Poder Ejecutivo sea ejercitado por una sola persona, tiene un fundamento definitivo; mientras la elaboración de leyes requiere un trámite lento mediante el cual se medita y reflexiona sobre la conveniencia de determinar disposiciones para las cuales se deposita en un cuerpo legislativo más o menos numeroso, su ejecución por el contrario precisa una aplicación rápida, diligente y eficaz, para lograrlo nada mejor que hacer titular de tal actividad a una sola persona, evitando con esto estorbos, contradicciones o interferencias de otro u otros.

Tena Ramírez, notable jurisconsulto, considera al igual que nosotros que *mientras el Poder que hace la ley debe rescindir en una asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo. Al hacer las leyes, se requiere tiempo bastante para cambiar opiniones, para agotar la consulta, para deliberar en suma, pues su propio destino de generalidad y permanencia, la ley debe ser un acto maduro y seguro; de aquí el dilatado proceso que la Constitución establece en la confección de la ley. Pero una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no permite discrepancia de opinión, sino unidad en la decisión y en la acción; por eso el Poder encargado de ejecutarla la ley se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración*¹⁴.

2.2. IMPORTANCIA Y FUNCIONES DENTRO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

El Poder Legislativo desempeña la función, desde el punto de vista material, de solo tener presente la naturaleza del acto en el cual se concreta y existe la ley,¹⁵ lo que quiere decir, la función legislativa es la actividad del Estado que tiene por objeto la creación de normas que engendran situaciones jurídicas generales.

¹³ Arteaga Nava, Elisur. *Derecho constitucional*. Oxford México 1998 p 365.

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 8ª ed. Porrúa. México 1967. p. 411-412.

¹⁵ Martínez Baéz Jr. Ob. cit. p. 19.

El Poder Judicial tiene como función, el poner fin a los situaciones contenciosas que pueden surgir en el curso de la formación, atribución y ejecución del derecho, mediante un acto que toma el nombre de sentencia,¹⁶ el cual resuelve el conflicto restituyendo el derecho ofendido.

Pero entre la formación de un derecho y la restitución del mismo, existe alguien que es el encargado de dar a conocer lo creado por el legislativo y lo restablecido por el judicial. El poder ejecutivo es el encargado de perpetrar esta labor; ya que sin él no tendría sentido alguno que el legislativo creara leyes que al final nadie atendiera o respetara, por lo tanto, un judicial sería innecesario.

Lo que se deduce, que al faltar un elemento de la triada que con conforma a la división de poderes, los restantes no pueden desempeñar sus funciones correctamente. Bajo esta concepción estriba que entre los diversos poderes, o funciones del Estado,¹⁷ existen múltiples relaciones jurídico-políticas que suelen denominarse “*supraordinación*”, regidos primordialmente por un ordenamiento constitucional y que al actualizarse, generan una colaboración entre dichos poderes y supone una interdependencia entre ellos como fenómenos sin los cuales no podrían desarrollarse la vida institucional de ningún Estado.¹⁸

El poder ejecutivo del Estado se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de acto de autoridad específicas que corresponde al tipo abstracto de “*actos administrativos*”. Estos actos administrativos, según sus atributos esenciales presenta sustanciales diferencias respecto de los actos legislativos o leyes, por una parte, y de los actos judiciales por la otra. Esta diferencia repercute en la distinción entre el poder ejecutivo como función pública y los poder legislativos y judiciales bajo la misma concepción. Así el poder legislativo, como función pública del Estado, se traduce en actos de autoridad *lato sensu* llamados “leyes” que son normas jurídicas que tienen como elementos intrínsecos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad; el poder ejecutivo por ende igualmente se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, los cuales presenta las cotas contrarias a las de las leyes, es decir, son actos *concretos, particulares e individualizados*. El elemento concreción implica que el acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dicho caso y para los sujetos de diferente naturaleza que en ella sean protagonistas. Conforme a estos elementos intrínsecos, el acto administrativo solo tiene operatividad en tales casos, situaciones o sujetos, sin extenderse más allá del ámbito concreto en relación con el cual se haya producido.¹⁹

En cuanto a los elementos concreción, particularidad e individualidad también peculiarizan el acto jurídico frente al acto legislativo. Sin embargo, aunque el acto jurisdiccional el acto administrativo ostentan las mismas notas intrínsecas que los

¹⁶ Idem. p. 23.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed. Porrúa. México 1999. p. 777.

¹⁹ Idem. p. 722

diferencia de la ley en un sentido material, el segundo no se motiva por ninguno conflicto, controversia o cuestión contenciosa, ni, consiguientemente tiene como finalidad resolver o dirimir ninguna situación conflictiva concreta. Por lo contrario el acto jurisdiccional tiene como primordial la solución jurídica de esta situación, solución en la que “se dice el derecho” entre los contendientes o sujetos del conflicto o cuestión contenciosa, locución de la que deriva el calificativo “jurisdiccional”.²⁰

De lo brevemente expuesto podemos deducir que el poder ejecutivo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente.

²⁰ Idem.

3. PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO.

3.1. REQUISITOS PARA SER TITULAR DEL EJECUTIVO.

Al respecto, el artículo 82 constitucional plantea los requisitos que deberá cubrir el aspirante a Presidente de la República, aquellos se encuentran enumerados en las siete fracciones de éste.

Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijos de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años. El primer requisito que exige es ser mexicano, lo cual es muy natural y razonable ya que, conforme a la fracción del artículo 35, es prerrogativa del ciudadano ser votado para todo los cargos de elección popular, y para poder desempeñar ese cargo necesariamente tiene que estar en pleno goce de sus derechos. Justificándose asimismo la condición de que el Presidente sea mexicano por nacimiento, pues es claro que la más alta magistratura del país no debe encomendarse a un extranjero de origen, aun cuando este naturalizado²¹. La circunstancia, afirma Jorge Carpizo, supone que merece a ella *se es más adicto a la patria que los que son mexicanos por simple naturalización y se trata de evitar que se sigan intereses que no sean los de México, como podría acontecer si antes ha tenido otra nacionalidad.*²²

Por lo que atañe a la exigencia de que al presidente deba ser hijo de padre o madre mexicanos, es resultado de la reforma que se realizó el 1° de junio de 1994, lo que posibilitó que por vez primera desde la vigencia de la actual Constitución, un mexicano cuyo padre o madre no fuera mexicano pueda ser candidato a la presidencia y luego Presidente de la República.

Antes de la reforma se exigía ser *hijo de padres mexicanos por nacimiento*. Precepto que fue profundamente cuestionado. Tena Ramírez calificaba que *solo un nacionalismo excesivo, que en general no admite los constitucionales de otros países, puede explicar la exigencia de que los padres del Jefe del Estado sean mexicanos por nacimiento y no por naturalización*. Pero quizás la opinión de don Miguel Lanz Duret, quien fuera profesor de Derecho Constitucional en la Antigua Escuela de jurisprudencia, diera en sus palabras el por que del absurdo de tal requisito: *solo un espíritu de nacionalismo y por temores infundados, se ha exigido que el Presidente sólo sea mexicano por nacimiento, sino de padres mexicanos también por nacimiento, circunstancia que excluye a multitud de nacionales que sienten el mismo apego y amor a la patria que aquellos que solamente por un calificativo legal tienen padres nacionales por nacimiento.*²³

Toda esta situación atraía que al exigirse por el artículo 82 que los padres del presidente sean también mexicanos por nacimiento, se mermaba la nacionalidad mexicana de aquél y se le impedía, como ciudadano, cumplir con las referidas obligaciones constitucionales, quebrantándose la igualdad que debiera haber entre todos los ciudadanos respecto de sus derechos y prerrogativas civiles y políticas, al evitar

²¹ Tena Ramírez Ob. cit. p. 412.

²² Carpizo, Jorge. *El Presidenalismo en México*. 16ª ed. Siglo XIX. México 2003. p. 50.

²³ Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*. 3ª ed. Norma México 1956. p. 50.

mediante el mencionado requisito que los mexicanos por nacimiento, por el hecho de que sus padres no lo sean, puedan aspirar al desempeño de la presidencia, lo que se antojaba una injusticia.²⁴

La breve exposición, tuvo como finalidad el porque era indispensable el reformar esa exigencia, puesto al no darse se seguiría cayendo en una desigualdad de derechos y en una terrible clasificación de ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda, por el simple hecho del origen de los padres.

El requisito de veinte años se justifica en virtud de que el presidente debe conocer muy bien el país y sus problemas.

La fracción II señala el requisito de *tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección*. Es natural que para ocupar cargo de tal alta responsabilidad, se requiera un mínimo de prudencia, que solamente la edad puede conferir. Por lo tanto, se exige un mínimo de 35 años, edad que se estima suficiente, tanto en la madurez del juicio, como un mínimo de experiencia, para aspirar a la Presidencia de la República.

La fracción III consigna *haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia*. Esta exigencia tiene una explicación histórica, por que en muchos casos se mandaba traer del extranjero a personajes que habían sido expulsados del país. Pero la razón fundamental es la de obligar a quienes aspiran al cargo de Presidente a estar en contacto con los más delicados problemas del país, para que, de ocupara la primera magistratura, puedan conocer y resolverlos mejor.

El requisito de la fracción IV, *no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto*. La exigencia es plenamente congruente con el carácter laico del Estado mexicano. La posibilidad contraria colocaría al presidente entre el dilema de actuar conforme los intereses de México u obedeciendo las consignas de los altos jefes de la Iglesia, circunstancia que colocaría, la sujetarlo a un poder internacional como lo es el Papa.²⁵

No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección; No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección. Las presentes dos fracciones tienen como finalidad la que el funcionario no aprovecha la influencia que le da la ocupación de ciertos cargos de gran relevancia, para influir en el peso de la balanza electoral en su favor,²⁶ por lo tanto esto significa garantizar la imparcialidad de la elección, impidiendo que dichos funcionarios puedan hacer uso del puesto que ocupan para inclinar la decisión a su favor.

²⁴ Burgoa. Ob. cit. p. 755.

²⁵ Idem.

²⁶ Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 11ª ed. Porrúa. México 1990 p. 402.

La última fracción del artículo 82 cita *no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83*. Lo que establece el artículo 83 es el principio de no-reelección. Dicha exigencia es razonable, debido a la dolorosa experiencia por la que a debido transitar nuestro país, al no cumplirse con el principio nombrado.

La historia es la encargada de enseñarnos los males que conlleva el reelegirse, pues el general Porfirio Díaz que se hubo levantado en armas contra Lerdo de Tejada, propugnaba el lema de la no-reelección. Una vez logrado su cometido y derrotar a Tejada, Díaz se olvidó de su razón de lucha y comenzó con una serie de reformas que al principio no permitía la reelección, siempre y cuando hubiera pasado cuatro años de haber cesado en el ejercicio, posteriormente y de forma descarada la permitió para el periodo inmediato. Causa que dieron nacimiento a la revolución maderista y constitucionalista. Irónicamente el general Álvaro Obregón, que había combatido contra Díaz y la no-reelección, siguió un proceso parecido al del hombre contra quien había luchado. Para llegar a la reelección Obregón, una vez que concluyó su periodo quiso regresar una vez más, logrando su reforma que le permitía volver hacer candidato a la presidencia, pero su asesinato evitó que se volviera a repetir la historia.

3.2. FUNCIONES Y FACULTADES.

Las facultades del Presidente de la República van paralelas a las obligaciones que son inherentes a su cargo, las que en forma precisa señala el artículo 89 de nuestra Carta Magna.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

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

IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

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

- VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;*
- IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;*
- X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;*
- XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;*
- XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;*
- XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;*
- XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;*
- XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;*
- XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;*
- XVII.- (Se deroga).*
- XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;*
- XIX.- (Se deroga);*
- XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.*

La fracción primera del artículo, precisa como facultad del Presidente de la República las de *promulgar* y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. El acto de promulgar las leyes es una facultad concedida al Presidente de la República por nuestra Constitución, congruente con la teoría de la división de poderes adoptada por nuestro Estado, de asociar al Ejecutivo en la función primordial del Legislativo que es la elaboración de la ley. Las Cámaras concluyen su labor en el proceso legislativo, cuando dan por aprobado un proyecto de la ley y lo envían al Ejecutivo para que, después de considerarlo, si no es vetado por él, lo promulgue y lo publique.

Promulgar (*pro vulgare*) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. En este sentido, la promulgación se confunde con la publicación; algunas leyes constitucionales extranjeras así lo han entendido, como la ley francesa del 14 brumario del año II, que decía: “*La promulgación de la ley se hará por*

la publicación". Sin embargo, es posible doctrinalmente distinguir un acto de otro. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia; en efecto, sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla. La publicación es, pues, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.²⁷ La promulgación reúne, pues, entre nosotros las característica de ser un acto por el que el ejecutivo autentifica implícitamente la existencia y regularidad de la ley y ordena expresamente que la ley se publique y sea cumplida. Consideramos, por lo tanto, que dentro de la facultad de promulgar, que la Constitución otorga, cabe la promulgación propiamente dicha y la publicación.

No obstante, Burgoa opina que la promulgación no es una facultad, sino una **obligación** del presidente, y su incumplimiento origina que una ley o decreto no entre en vigor por no satisfacer el requisito formal que entraña. Pero, si es una obligación y no una facultad ¿cómo puede constreñirse al Ejecutivo a cumplir dicha obligación cuando se niegue o rehusa ordenar su publicación para que adquiera vigencia la ley?

La protesta que otorga el presidente al asumir su cargo de guardar y hacer guardar la Constitución le impone un deber cuyo quebrantamiento no tiene sanción alguna durante el desempeño de sus funciones; por consiguiente, el incumplimiento de la obligación que tiene de promulgar las leyes y decretos del Congreso de la Unión no origina acusación alguna. Sin embargo, Burgoa cree que ante la negativa o rhusamiento presidencial, el acto promulgatorio, o sea, la publicación de una ley o decreto, puede asumirse por el Congreso de la Unión obviando el Ejecutivo. Conforme al procedimiento establecido por el artículo 72 constitucional, una ley o decreto se estima aprobados al agotarse éste, aunque el presidente no los promulgue. Pues bien, si dicho Congreso tiene la facultad de expedir leyes o decretos en la materia que expresamente la Constitución coloca dentro de su órbita, debe concluirse que tiene también la de hacerlos publicar para su observancia, si el presidente no lo hace, supone que el citado organismo carece de ella sería como supeditar su actuación a la voluntad del Ejecutivo, quien por solo hecho de rehusarse a realizar el acto promulgatorio haría inútil toda función legislativa, rompiendo el principio de división de poderes y reduciendo al Congreso a la inutilidad.²⁸

Mas, aunque es muy respetada y valida la opinión del maestro Burgoa no coincidimos con ella, inclinamos nuestro criterio en favor de los maestros Carpiza y Tena, por lo siguiente. Primero esta facultad es tan importante que el acto del Poder Ejecutivo es una consecuencia de la división de poderes, pues mientras al Poder Legislativo le corresponde dar la norma del deber ser, al ejecutivo le toca llevar a la práctica, ejecutar,

²⁷ Tena Ramírez. Ob. cit. p. 427-428.

²⁸ Burgoa, Ignacio. Ob. cit. p. 779.

la voluntad del legislador; en el proceso de ejecución, el acto inicial consiste en dar fe de la voluntad del legislador y ordenar que se cumpla y se notifique. Por la división de poderes, el legislador no puede llevar estos actos, que son naturaleza ejecutiva; al votar la ley, las Cámaras obligan al ejecutivo a que la promulgue, pero no puede promulgar ella misma, por no ser la promulgación acto legislativo. Para finalizar, la obligación del ejecutivo de publicar la ley es entonces, ineludible, y en tanto que ésta no sea publicada no podrá estar en vigor, ya que en el caso de que el presidente no publique una ley, está incumpliendo una obligación constitucional, quebrantando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo; en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico establecido.

La segunda parte de la fracción I del artículo 89 constitucional, da la facultad al Presidente de la República para *ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión*. Tena Ramírez, lo contempla desde dos puntos de vistas, *stricto sensu* y *lato sensu*. El ilustre jurista mexicano define la ejecución *stricto sensu* de las leyes como la que forma parte de la actividad administrativa, pero no agota esta actividad, por que además de la ejecución de las leyes hay otros muchos casos de ejecución *lato sensu* como son la promulgación, la reglamentación, el ejercicio por parte del Ejecutivo de ciertas facultades constitucionales que no se encaminan a la ejecución directa de una ley, como dirigir las relaciones diplomáticas, habilitar puertos y establecer aduanas, etc.²⁹

Dentro de la función general de ejecución que tiene el Poder Ejecutivo, continua nuestro autor, selecciona una función específica, como es la de ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Pero aun acotando así la función, debemos segregar de ella todos aquellos actos, que aunque también son de ejecución de una ley, sin embargo tienen en la Constitución un lugar y una denominación específica, como sucede con la promulgación y con la reglamentación.³⁰

Así limitado el concepto de ejecución de una ley, a que se refiere la fracción en cita, puede entenderse que consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en caso concreto, la ley del Congreso. Acerca de esta cuestión, Carpizo afirma: *"Esta facultad es tan importante que le dio el nombre al poder que lo realiza. El poder ejecutivo es quien ejecuta la ley, quien la pone en vigor, quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución."*³¹

Por último, en la parte final de la fracción I del artículo, otorga al Presidente de la República la facultad de reglamentación, al expresar *proveyendo en al esfera administrativa a la exacta observación de las leyes*.

Esta facultad no está expresamente reconocida por la Constitución, como tampoco rechazada y sí admitida tácitamente, cuando en su artículo 92 admite la existencia de los *reglamentos*, al consignar que ellos deben estar firmados por el Secretario del Despacho o Jefe de Departamento Administrativo que corresponda. Si la existencia de los reglamentos es incuestionable, lo es de igual manera la facultad otorgada tácitamente al

²⁹ Idem. p. 429.

³⁰ Idem. p. 430.

³¹ Carpizo, Jorge. Ob. cit. p. 94.

Presidente de la República para expedirlos. En el campo doctrinal, tanto el especialista de administrativo, Fraga, como el constitucionalista Tena y otros doctrinarios sostienen que el término *proveer*, que gramaticalmente significa poner los medios necesarios adecuados para llegar a un fin, se encuentra la facultad reglamentaria. Además, tratándose de una acción imprescindible en todo régimen jurídico, la jurisprudencia ha justificado tal interpretación.

El jurista Moreno, al contrario de lo que hemos expuesto, comenta que la facultad reglamentaria es propiamente de carácter legislativo, por lo que se considera una de las excepciones al principio de la separación de poderes.³² Mas Fraga argumenta que los actos reglamentarios son materialmente legislativos, pero formalmente administrativo, porque según la Constitución compete al Presidente, lo cual se corrobora si se tiene en cuenta que cuando la fracción I dice "*en la esfera administrativa*", está concediendo al Ejecutivo la facultad de expedir disposiciones de carácter general, que por su naturaleza incumben al Congreso.³³

De acuerdo con las fracciones II, III, IV, V y XVIII del artículo 89, el Presidente de la República tiene facultades para nombrar a funcionarios y empleados de la Federación.

Si bien, exista la libertad del Ejecutivo para determinar a los funcionarios que colaboraran con él en el desempeño de sus labores, habrá otros que necesitaran la aprobación del Senado o con arreglo a las leyes. Tena Ramírez realiza una subdivisión de las facultades que tiene el Presidente de la República para realizar nombramientos. Así, se conforman tres grupos, a saber: 1º) *nombramientos absolutamente libres*; 2º) *nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados*; 3º) *nombramientos que debe hacerse con sujeción a los dispuestos en la ley*.³⁴

En el primer supuesto nos topamos con los secretarios del despacho, los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Respecto a los secretarios de despacho, el sistema presidencial presupone el absoluto arbitraje del Presidente para designarlos sin necesidad de contar con la voluntad del Congreso.

El segundo esta integrado por los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y la Armada Nacional, a los empleados superiores de Hacienda, al Procurador General de la República y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Por último hay nombramientos que debe hacer el Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto en la ley relativa. La legislación aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, fija condiciones dentro de las cuales el Jefe del Ejecutivo puede nombrar y remover a determinados empleados y deja libertad plena para el

³² Moreno, Ob. cit. p. 411.

³³ Fraga, Gabino, Ob. cit. p. 105.

³⁴ Idcm. p. 435.

nombramiento y remoción de los que como empleados de confianza, quedan excluidos del grupo anterior, del mismo modo, sujeta el Presidente de la República a lo dispuesto por las leyes militares para nombrar a los oficiales del Ejército y de la Armada inferiores al grado de coroneles y oficiales superiores.³⁵

Otra de las disposiciones que se encuentran en las Fracciones VI y VII del artículo 89, es la de colocar en calidad de Jefe Supremo de las fuerzas armadas, al facultarlo para disponer de tales fuerzas y de la Guardia Nacional. La presente capacidad otorgada al máximo mandatario se aduce a que es el encargado de cuidar la seguridad interior del país y de la defensa exterior, es lógico que disponga de las fuerzas armadas. En los casos de trastornos internos, le toca cuidar de la tranquilidad, para lo que dispone del Ejército y de la Guardia Nacional.³⁶

También esta autorizado el Presidente para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, o el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y el estacionamiento de escuadras de otros países, por más de un mes, en las aguas nacionales. En tales casos se exige la aprobación del Senado, en virtud de que estos movimientos requieren un trato internacional.

Por su parte la fracción VIII del mismo artículo, permite al titular del Ejecutivo para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión, en tanto que la fracción XI del artículo 73 de la Constitución estipula el Congreso de la Unión esta facultado: *Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo*. Es decir, a pesar de que el Presidente posea la jefatura de las Fuerzas Armadas, cuando se trate de declarar la guerra tal situación está estrechamente mancomunada a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La fracción X, otorga la Ejecutivo dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal. Esto le da fuerza y prestigio, tanto en lo interno como en lo externo, ya que ante el Presidente se hace el acreditamiento y presentación de los embajadores y ministros plenipotenciarios de otros países. El propio Ejecutivo sostiene, a través del secretario de Relaciones Exteriores, la correspondencia diplomática y la negociación de los tratados internacionales. En los últimos casos se requiere, como se ha puntualizado, la ratificación del Senado.

La única limitación, la establece la propia Constitución, ya que no podrán efectuar los que infrinjan nuestra Carta fundamental, los que restrinjan la autonomía de los Estado o los que violen las garantía individuales o que puedan alterar la formación de gobierno federal.³⁷

El presidente puede, conforme a la fracción XIV, conceder, conforme a las leyes, indulto de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común. El indulto es otra expresión de la división de poderes por colaboración, entendida y admitida por nuestro derecho. No modifica los términos de la sentencia con autoridad

³⁵ Pérez de León, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. 12ª ed. Porrúa. México 1991. p. 141.

³⁶ Moreno, Daniel. Ob. cit. p. 412.

³⁷ Idem. p. 413.

de cosa juzgada impuso al reo determinada pena, el procedimiento judicial termina con la imposición de la pena en la sentencia irrevocable, el indulto por su parte, sólo afecta a la ejecución de la pena sin tocar ni el procedimiento ni la sentencia que le fue consecuencia. Tiene su justificación, como medio de evitar la imposición de penas por errores judiciales o bien atenuar una pena excesiva o simplemente conmutarla o eliminarla por consideraciones de convenio social o políticos.³⁸

Daniel Moreno considera al indulto como un acto de clemencia o de política, por medio del cual se hace remisión de una pena o sentencia impuesta por sentencia irrevocable. Se la define como un *acto de gracia emanado del Poder Ejecutivo que examina al individuo a quien se le otorga, del castigo o parte del castigo que le ha sido impuesto por los tribunales, a causa del delito por el que se le juzga*. Moreno, continua al advertir que no obstante que se trate de un acto de gracia, no es absoluta la voluntad del Presidente, en virtud de que no es una facultad discrecional, sino que está limitada a las prescripciones legales.³⁹

Otras facultades importantes del Ejecutivo son las que le consigna el artículo 29 constitucional, cuando se presenta una *situación de emergencia* en la vida institucional normal del país, provocadas por las causas que el propio precepto prevé.

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Previa suspensión de garantías, el Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente de la República autorización para tomar todas las medidas que estime necesarias a objeto de hacer frente a dicha situación; y es obvio que tales medidas no sólo pueden ser de carácter administrativo, sino legislativo. En esta hipótesis, el Ejecutivo se convierte en *legislador extraordinario* con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del Estado, para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales

³⁸ Pérez de León, Enrique. *Op. cit.* p. 142

³⁹ *Ibidem.* p. 414

e impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama “*legislación emergente*” con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente.⁴⁰

También encontramos otra facultad extraordinaria para legislar conforma a los dispuesto en segundo párrafo del artículo 131 de la Carta federal, esto es, para expedir leyes que aumenten, disminuyan o suprima las cuotas de la tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, “*a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier propósito en beneficio del país*”. A través de esta última expresión, la disposición constitucional que comentamos, si no se interpreta restrictivamente, en el sentido de que sólo debe regir el ámbito económico que implica su materia de regulación, podría significar el quebrantamiento del principio de división de poderes, pues daría lugar a que el Congreso de la Unión otorgara facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para dictar leyes tendientes a obtener “cualquier beneficio” para el país, lo que convertiría al Presidente de la República en un legislador con facultades dilatadísima que no se compadecen con dichos principios. El propósito de realizar “cualquier beneficio” debe circunscribirse, por tanto, a los objetivos económicos que la misma disposición constitucional señala, ya que éstos implican su causa final, fuera de la que no tendría justificación ni legitimación alguna.⁴¹

Para terminar, la facultad del *veto*, conferida al Ejecutivo por el inciso b) del artículo 72 de la Constitución, es definido por Tena Ramírez de la siguiente manera: “*El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso*”.⁴²

Por su parte, Calzada, considera el veto como el momento de reflexión que la Constitución concede al Ejecutivo para analizar, con más detalle, la conveniencia, importancia y constitucionalidad de una ley.⁴³ Por lo tanto podemos determinar que el veto es una facultad que tiene el primer mandatario para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por las dos Cámaras componentes.

3.3. SU IMPORTANCIA EN LA VIDA DEL PAÍS.

Diversos factores han determinado que el papel del Jefe del Ejecutivo en la vida nacional, sea preponderante. La existencia en el pasado, de un partido semioficial, que funcionaba como organismo burocrático, influyo para establecer un sistema más cerrado. Logrando traer, una tradición de autoritarismo en la que determinaba la función política del primer mandatario del país. El resultado, fue un Ejecutivo que el economista Jesús Silva Herzg llamo *emperador sexenal*.

⁴⁰ Burgoa, Ignacio. Ob. cit. p. 774.

⁴¹ Idem. p. 775.

⁴² Ramírez, Tena. Ob. cit. p. 250.

⁴³ Calzada Padrón, Feliciano. ob. cit. p. 279

Siguiendo la temática, Daniel Moreno explica el papel del Presidente de la República en la vida nacional, también derivado de la realidad histórica, es el que devino de la necesidad de organizar un país que había perdido el principio de autoridad, al consumarse la independencia, después de diez años de lucha bélica. De ahí se produjo un fenómeno, resultante de un *vacío de autoridad*, que nos fue común con la casi totalidad de los países iberoamericanos: el caciquismo y el caudillaje; considerado el primero como un fenómeno comarcano, mientras que el segundo tenía un ámbito nacional. Todo ello se conjugó para que, cuando la autoridad presidencial se organizara, deviniera en un elemento de fuerza, de gran autoritarismo.⁴⁴

Mas la existencia de una fuerza latente con aspiraciones pluralistas, han hecho que el viejo sistema autoritario este en decadencia. Por tanto, en la medida que se recojan aspiraciones y de que se vaya derrumbando un sistema que ya no opera racionalmente, ni tampoco en lo sentimental, se podrá lograr que al lado de un Ejecutivo fuerte, como los tiempos modernos los han forjado exista un juego de fuerzas plurales.

Así mismo, la estructura en la carta magna de un sistema presidencial que se ha llegado a señalar como “puro”, deriva de que el Presidente de la República sea un factor de estabilidad y desarrollo, en la medida en que las facultades de las que está investido, le permiten, al tiempo que lo obligan a velar de manera integral por el progreso de la nación, partiendo de la base misma de la búsqueda del consenso, a través de la Constitución.⁴⁵ Tales facultades facilitan la ejecución de una serie de acciones que le permiten de manera directa el sentir general de la ciudadanía, respecto a determinados actos o proyectos de gobierno.

De igual manera le corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, de orden social.⁴⁶

⁴⁴ Moreno, Daniel. Ob. cit. p. 417.

⁴⁵ Calzada Padrón, Feliciano. Ob. cit. p. 289

⁴⁶ Fraga, Gabino. Ob. cit. p. 65.

CAPITULO III: SISTEMA PRESIDENCIAL.

1. NACIMIENTO.

El desarrollo del presente capítulo, a diferencia de los dos anteriores en los cuales se plantearon el ser y la responsabilidad del servidor público y el lugar que ocupa el Ejecutivo en la división de poderes, tendrá el dar una perspectiva del origen, la aceptación de otros países y la situación que impera en nuestro país el Sistema Presidencial.

La aparición del Sistema Presidencial se dio por primera vez en el texto constitucional del 1787, mejor conocido como la *Constitución de Filadelfia*. Aquel documento se destacó por haber conformado una nueva relación entre los poderes ejecutivos y legislativo, dando como resultado el régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la Constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia.¹

El surgimiento del sistema está íntimamente ligado con la independencia de las trece colonias inglesas en América de la Corona Británica; por lo que estudiar su origen implica examinar como se encontraban organizadas antes y después de haber conseguido su libertad.

La organización de la Gran Bretaña que poseían en aquellos años, de acuerdo con los juristas norteamericanos Sidney M. Milfloy y Michael Nelson, resolvía el problema clásico de la filosofía política planteado por Aristóteles. El dilema expuesto por el pensador griego se dirigía aquellos a quienes eran depositarios para gobernar en nombre de toda la sociedad, que terminaban usando el poder para sus propios intereses, así la monarquía inevitablemente degeneraba en despotismo, la aristocracia en oligarquía y la democracia en anarquía y todo ello en tiranía. El remedio británico a ello, que fue desarrollándose por varios siglos, era mejorar dicha tendencia mezclando los elementos de las tres formas de gobierno en uno, –la monarquía en el rey, la aristocracia en la Cámara de los Lords y la democracia en la Cámara de los Commons– permitiendo entre cada uno de los elementos revisar y balancear el poder de los otros.² De igual proceso, la mayoría del gobierno de las colonias británicas en América, eran similares a la estructura del gobierno de la Madre Patria: el gobernador señalado por el rey y la Cámara Alta de los legisladores, quienes en la mayoría de las colonias eran designados por el gobernador; y la Cámara Baja de los legisladores elegidos por la gente.³

Pero todas esas virtudes de Inglaterra y de los gobiernos coloniales, se fueron para abajo debido a soberanos hambrientos de poder. Fue el caso del rey Jorge III quien, usando la presión a ministros, los negocios públicos y otras formas de protección como virtuales sobornos aseguraba el poder en los ministros del Parlamento. Algunas colonias comenzaron prácticas similares para influir en sus legisladores,⁴ lo que trajo el enojo de las colonias sobre ese abuso de poder.

¹ Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. SigloXIX, 16ª ed. México, 2002. p. 15.

² Milfloy, Sidney M. y Nelson, Michael. *The American Presidency Origins and Development 1776-1990*. 2ª ed. Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C., 1990. p. 2.

³ Idem.

⁴ Idem.

El enojo colonial se dio primordialmente al control rígido del rey Jorge III sobre ellas; ya que antes poseían una gran autonomía de la Corona, causado por su gran desarrollo económico y social que les permitía no depender tanto de la metrópolis. El constante intervencionismo que se empezó a gestar por parte de Inglaterra culmina por interrumpir el proceso de autosatisfacción que venían trayendo las colonias. La imperante situación se debía en primero lugar, a la crisis del parlamento que supuso la subida al poder de rey Jorge III (1760-1820) quien apoyado por el partido *Tory* realizó un gobierno personal que repercutió en las colonias con una política de exigencia que se inició con medidas tales como la prohibición de expandirse hacia el oeste, tierras por las que los colonos habían luchado. Segundo, el intento de aplicar el estricto pacto colonial para salvar el déficit financiero de la guerra de los Siete Años, reflejado en la *Revenue Act* de 1764, por la que se aplicaba la lista de artículo que, procedentes de las colonias o destinados a ellas deberían pasar forzosamente por los mercados de la metrópolis y ser transportados en barcos ingleses, afectando vitalmente los intereses de los colonos, porque incluía artículos tales como el algodón tabaco, azúcar, y manufactura, sobre los que se basaba su economía. Tercero, con objeto de hacer contribuir a los colonos americanos en la reconstrucción de la flota, el gobierno del ministro *Granville* hizo votar por el parlamento la *Stamp Act* de 1765 que imponía una tasa a todos los documentos jurídicos, despertando una oleada de indignación en América; los colonos reunidos en Massachusetts acordaron oponerse, alegando que como ciudadanos británicos no estaban obligados a satisfacer ningún nuevo impuesto sin el consentimiento de sus representantes en el parlamento. Pues siendo súbditos ingleses, teóricamente poseían todos los derechos que reporta su ciudadanía. Ello desencadenó una serie de actos violentos, especialmente en Boston. En vista de la reacción colonial, el impuesto fue removido.

Con el mismo fin que la *Stamp Act*, el ministro *Whig Townshend*, que había sustituido a *Tory Granville*, obtuvo del parlamento la imposición de varios derechos sobre el papel, el vidrio, el plomo y el té importados de América (*Townshend Act*. 1767). Las tarifas eran poco elevadas, pero a través de ellas se reivindicaba de nuevo el principio de la metrópolis a imponer tributos a sus colonias para contribuir a los gastos ocasionados por los daños en Boston. Esta vez la reacción americana fue más violenta que la pasada. La campaña de protesta, fomentada por los ricos plantadores del sur y los medio burgueses del norte consiguieron la anulación en 1770, excepto por el impuesto de tres peniques sobre el té. Sin embargo, esta vez las concesiones no fueron suficientes. Las luchas anteriores con Francia, las distinciones con la metrópolis, el alto nivel económico alcanzado y la aparición de una minoría intelectual rectora, inspirados en la doctrina de Locke, los enciclopedistas y Paine, habían contribuido a la formación de un espíritu americano, que se estaba transformando en nacionalismo. En un clima de abierta rebeldía tuvo lugar el incidente denominado *Boston Tea party* el 2 de octubre de 1773; donde varios vecinos de Boston disfrazados de indios, asaltaron tres navíos británicos anclados en el puerto y arrojando al agua su cargamento de té. Este acto propició la ruptura definitiva y el gobierno de Lord North, con el apoyo de Jorge III, declaró rebeldes a los americanos y dispuso como represaria el cierre del puerto de Boston el 1 de junio de 1774 y la ocupación de la ciudad con destacamento militar.

Las restantes colonias se solidarizaron con la rebeldía de Boston, motivando una reunión que nombraron *Congreso Continental* llevada a cabo en Filadelfia el 5 de septiembre de 1774, en la que participaron doce colonias, por la abstención de Georgia. Es esta asamblea

dominaron las tendencias radicales que trajo como resultados la formación de la *Declaration of Rights and Grievances*, en la que se afirmaban, de modo categórico, los principios políticos en los que se fundamentaba la oposición de las colonias.

Un segundo Congreso Continental, también en Filadelfia pero un 4 de julio de 1776 se acordó proclamar la *Declaración de Independencia*, formando con ella un Confederación mientras continuaban las operaciones bélicas contra las tropas enviadas por Gran Bretaña.

Los pormenores que pudieron haberse presentado durante las campañas militares son asuntos de poco interés, al menos para el desmenuando del tema; no así los problemas que tuvieron que enfrentar una vez lograda la victoria, ya que habiendo cesado las acciones de guerra, las trece colonias ahora Estados libres comenzaron a ver los aspectos débiles del pacto confederal, al tratar de establecer impuestos en sentido estricto, de regular el comercio entre las Estado-miembros, de actuar directamente frente a los ciudadanos y de no contar con algún medio eficaz para impedir las infracciones al pacto realizado por los Estados particulares.

Apremiados por la exigencia de la vida colectiva, los delegados de los trece Estados se reunieron en Filadelfia en 1787 para mejorar el texto de los artículos de la Confederación y casi inadvertidamente, terminaron por dar origen a la primera Constitución moderna de un Estado Federal.⁵

Habiéndose erigido como una Federación, los legisladores norteamericanos tenían una tarea difícil de desempeñar; querían crear un poder ejecutivo que dependiera de la mayoría y que, sin embargo fuera lo bastante fuerte por sí mismo para obra con libertad en su esfera,⁶ siendo influidos por el funcionamiento de la Constitución inglesa y por el modelo de monarquía limitada por el parlamento, sustituyendo al Jefe del Estado hereditario por uno electivo, dando origen, de manera casual, a una nueva *forma de gobierno presidencial*.

Con ello se determinó una forma de gobierno en la que el principio clásico de la separación de poderes sea aplicado de modo rígido, distinguiendo por una parte el legislativo destinado a ocuparse de la legislación, por otra el ejecutivo destinado a la actividad de gobierno en el cuadro de la normativa prefijada, pero, al mismo tiempo, se establece una compleja serie de controles entre los poderes que permitirán una garantía recíproca contra el predominio de uno de éstos.⁷ De tal suerte que el presidente es un magistrado electivo. Su honor, sus bienes, su libertad y su vida responden sin cesar ante el pueblo del buen empleo que hará de su poder. Al ejercer ese poder, no es por otra parte completamente independiente: el Senado lo vigila en sus relaciones con las potencias extranjeras, así como en la distribución de los empleos, de tal manera que no puede ser corrompido ni corromper a los demás.⁸

⁵ Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. 2ª ed. Fondo de Cultura Económica. México, 2000. p. 169.

⁶ Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. 2ª ed. Fondo de Cultura Económica. México 1963. p. 123.

⁷ Vergottini, Giuseppe di. *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa-Calpa S.A. Madrid, España, 1983. p. 304.

⁸ Ob. cit. Biscaretti.

En la nueva forma de gobierno se hizo del presidente el único representante del Poder Ejecutivo de la Unión, nombrado por cuatro años y con posibilidad de ser reelegido. Se guardaron de subordinar su voluntad a la de un consejo: medio peligroso que al debilitar la acción del gobernante disminuye la responsabilidad de los gobernantes. El Senado tiene el derecho de considerar estéril alguno de los actos del presidente; pero no puede obligarlo a actuar, no compartiendo el poder ejecutivo.⁹ A la par del presidente encontramos el vicepresidente; figura que no participa tampoco en el Poder Ejecutivo con el primero, sino que simplemente tiene atribuciones constitucionales de ser el presidente del Senado, pero sin posibilidad de votar, sólo en los casos de empate, él tiene voto de calidad y es además la persona que sustituye al presidente en los casos marcados por la constitución, norteamericana que son: Remoción del presidente del despacho oficial, en su muerte, revocación o inhabilitación para ejecutar el poder y las obligaciones de despacho.

Una vez desarrollado el tema vemos que cuando se crea una nueva figura política, no siempre se ha perseguido ese fin, sino que, al tratar de precisar o alcanzar ciertos objetivos, se ha conseguido la precisión o la creación de una institución nueva, y es que todo parece indicar que Paolo Biscaretti de Ruffia en parte tiene razón al afirmar que, de una manera completamente casual nació el sistema en cuanta, aunque no puede ignorarse que los constituyentes de Filadelfia deseaban alejarse del sistema monárquico inglés, no obstante que naturalmente los haya influido ya que lo conocían.

⁹ Ob. cit. Tocqueville.

2. PAISES QUE LO HAN ADOPTADO.

El régimen presidencial se desarrolló en los Estados Unidos con base en la Constitución de 1787 y fue extendiéndose hasta la última posguerra a la América Latina, en las numerosas repúblicas que se constituyeron en el siglo antepasado después de haber obtenido su independencia de España, y únicamente Brasil de Portugal.

En la segunda posguerra dicha forma ha sido aceptada por numerosos nuevos Estados del África, y por algunos países asiáticos.

Sin embargo, tratándose de ambos casos de Estados en vía de desarrollo, el traslado de este sistema a un medio diferente, tanto en el aspecto físico como en lo moral, han dado resultados distintos al obtenido en Norteamérica; incluso, ha sido un fracaso o sus resultados no ha sido muy brillantes, y es que al régimen presidencial hay que analizarlo en la perspectiva jurídico-político-social de cada país en cuestión.

En un principio la América Latina se inspiró en el régimen presidencial de los Estados Unidos, pero el tiempo, las circunstancias y el no percatarse de las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vía de desarrollo, han ido edificando un modelo original, cuya experiencia ha inspirado las diferentes modalidades, y ello no a los constituyentes, sino a los hombres prácticos de la política latinoamericana que han acarreado, casi en todas partes, a situaciones de extrema inestabilidad, con frecuentes revoluciones o golpes de Estado; con continuas alternativas de textos constitucionales, introducidas con leves variaciones para comodidad de los gobernantes del momento, hasta desembocar, en varias ocasiones, en formas de Estados no ya de democracia clásica, sino claramente de autoritarismo.

En la práctica, la América Latina se ha visto obligado a evitar una verdadera separación de poderes, al menos en lo que se refiere a las relaciones entre el Presidente y el Congreso. Las Constituciones han confiado al Presidente no solamente unos poderes, tales como la iniciativa legislativa, sino también en la mayoría de los países, las asambleas representativas se han acostumbrado a inclinarse ante la voluntad del Presidente; y es que la separación de poderes no se emplea en los regímenes políticos latinoamericanos para limitar la autoridad presidencial. Por el contrario, se esfuerza de modo enérgico en conservar el carácter democrático de los regímenes y evitar la transformación de la preponderancia presidencial en dictadura, imponiendo, con rigidez, un carácter muy temporal al mando del Presidente. Los presidentes latinoamericanos disponen de poderes muy amplios, pero en ningún país puede retenerlos por más de seis años.¹⁰

Por lo tanto, los límites con la dictadura son bastante atenuados, constituyen en pocas ocasiones camuflajes institucionales; si bien distingue –según los grados– entre una semidictadura el presidencialismo que se inclinaría más hacia el lado de las democracias; pero un mismo país puede pasar –según el periodo– de un régimen a otro sin notarse mayores diferencias.

¹⁰ Lombert, Jacques. *América Latina*. 3ª ed. Ariel. Barcelona, España 1973 p.57.

Maurice Duverger expresa con respecto al tema que la transportación del régimen presidencial en la América Latina ha sido muy criticada: *ciertamente, ha sido incapaz de impedir los golpes de Estado y las dictaduras, pero sería absurdo buscar la causa de estas dictaduras en el amplio poder concedido al presidente: por el contrario radica en el atraso de la estructura social, en la insuficiente integración de las poblaciones en la nación, en la ignorancia de la vida política y en la frecuencia de los estados de urgencia...*¹¹ entendiéndose que el reforzamiento del cargo presidencial deriva, de manera principal, de una serie de factores ambientales, tales como el bajo nivel social, el analfabetismo, la debilidad y el carácter meramente personalista de los partidos.

Así mismo, Norgueira señala en estos términos el límite entre el funcionamiento presidencialista y las dictaduras: *Este presidencialismo latinoamericano ha sido denominado también **CESARISMO REPRESENTATIVO** por ciertos autores, para quienes el régimen, si funciona correctamente, se diferencia de la dictadura por el hecho de que el poder del Jefe del Estado no es ilimitado ni arbitrario, que existe según una regla constitucional preestablecida que regula las otras instituciones y garantiza las libertades públicas, que su autoridad política proviene de una elección popular competitiva y es limitada en el tiempo, el cual posee amplios poderes de los cuales sólo responde ante el pueblo que lo eligió, aún cuando comparta con un parlamento con prerrogativas limitadas, ya que el Ejecutivo se convierte en colegislador....*¹²

La América Latina se esfuerza, por lo tanto, en todo momento, por medio de una transformación del régimen presidencialista, en conseguir una transacción entre las dos necesidades fundamentales y contradictorias, sentidas intensamente: por una parte, la necesidad de proveer al jefe del poder ejecutivo de los medios de gobierno, amplios y libres, que requiere la situación de un país en vías de desarrollo; por otra parte, la necesidad de limitar los poderes de este jefe, en un país que no se resigna a la arbitrariedad por el mero hecho de ser latinoamericano. Mas en lugar de limitar el poder presidencial en su contenido a través del contra peso de las asambleas, como sucede en el auténtico régimen presidencialista, el régimen latinoamericano de preponderancia presidencial, limita este poder de manera muy rígida, en el tiempo.¹³

Profesores chilenos, han efectuado una detallada estudio de las competencias de los presidentes latinoamericanos, tanto en las constituciones formales como en las prácticas institucionales. El balance de la investigación resulta revelador al exponer cierto patrones que ha llevado, casi sin excepción, a una acentuada concentración de funciones en uno de los poderes, desequilibrando de manera excesiva el principio de separación de los mismos. Otros comparación consideran que la preponderancia presidencial en América Latina ha buscado explicarse a través de diversos factores, entre los que destacan: la tendencia a la personalización del poder en la persona del Presidente de la República, producto de un cierto grado de inmadurez política del pueblo; la manipulación del Congreso por el presidente a través de favores electorales y la corrupción; por la necesidad de adaptarse a la realidad de países en vías de desarrollo; por el otorgamiento al Presidente de la República

¹¹ Ver *Presidencialismo y Reformas Políticas en América Latina*, en la *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 8, Enero-Abril 1991, Madrid, España.

¹² *Idem*.

¹³ *Ob. cit.* Lombert Jacques.

de poderes de los que no dispone el presidente de los Estados Unidos. Cualquiera que sea el peso en los diferentes países latinoamericanos de cada uno de los factores señalados, al menos hay un hecho objetivo de carácter constitucional que es la ampliación de los poderes presidenciales por encima de los que posee el presidente de los Estados Unidos.

El presidencialismo en la mayoría de los países latinoamericanos, a diferencia del modelo estadounidense, ha evolucionado hacia una concentración enorme del poder en manos del presidente. Esta característica de su funcionamiento en el mundo de origen latino, no sólo no ha redundado en una mayor eficacia en el ejercicio del gobierno, sino que se ha manifestado como un escollo para asegurar la continuidad constitucional, originando desde los mismos poderes democráticos, prácticas autoritarias. Es de destacar, que un funcionamiento que acentúa de manera tan marcada la concentración del poder impidiendo su descentralización y su ejercicio despersonalizado, debe ser objeto de los correctivos necesarios que posibiliten una acción más efectiva del gobierno y una mayor democratización del sistema en su conjunto.

Así, el problema del sistema presidencial en América Latina implica el problema de todo su sistema político, y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo armonizar la libertad y el orden, la libertad y la autoridad; como limitar el poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país y, en buena parte, las libertades de sus habitantes.

2.1. EL CASO DE ARGENTINA.

El régimen presidencial argentino ha sido calificado por algunos autores como *hiperpresidencialismo*. En apoyo de esta caracterización se hace referencia tanto a las importantes atribuciones constitucionales del presidente como a ciertos desarrollos históricos, en particular, las debilidades del federalismo argentino y la tendencia de los dos principales partidos políticos a generar liderazgos carismáticos. De acuerdo con esta línea de interpretación, estos factores contribuyen a centralizar y concentrar el poder en el Ejecutivo y a debilitar las atribuciones del Congreso que quedó, así, en una posición subordinada a las directivas del presidente.

Lo que conjetura que el régimen presidencial de la nación argentina, pone a su frente hombres providenciales que concentran gran poder político y, por su carácter cesarista lleva a desarrollar una oposición irresponsable, perdiendo los partidos políticos su carácter programático y el necesario protagonismo que requiere la democracia.

Pero habrá que recordar que tras la caída del orden colonial, el proceso de reemplazar la autoridad de la corona española por una propia fue repetidamente frustrado por innumerables conflictos regionales, sediciones y guerras. En consecuencia, los constituyentes argentinos debieron hacerse cargo ante todo de los peligros de la anarquía. Una preocupación central fue dotar de capacidad de decisión a los nuevos gobiernos, permanentemente jaqueados por los liderazgos locales que desafiaban el monopolio del uso

de la fuerza y la integridad territorial del incipiente estado argentino. El problema se trató de resolver con la creación de un Poder Ejecutivo fuerte.¹⁴

La creación de un poder ejecutivo vigoroso respondió a una percepción compartida acerca de los desafíos de al época.¹⁵ Comparado con su par de Estados Unidos, cuya constitución, entre otra, fue tomada como modelo, el Ejecutivo argentino se distinguió tempranamente por tres atribuciones: la declaración del estado de sitio, la intervención federal y la iniciativa legislativa. Las dos primeras fueron al encuentro del mismo problema: asegurar recursos al gobierno central para hacer frente a la resistencia que pudieran oponer las fuerzas políticas provinciales. La tercera, se relaciona con el proyecto modernizador de la elite en el poder. En este caso, urgía transformar a la Argentina de mediados del Siglo XIX, un país desierto y pobre, en una sociedad moderna y desarrollada. La iniciativa legislativa, conferida también al presidente, parecía ser la herramienta apropiada para alcanzar ese objetivo. La presidencia debía ser, entonces, la fuerza motora del gobierno dirigida hacia la transformación del país.

Mas el presidencialismo argentino, al igual que los demás presidencialismos latinoamericanos estuvo pensado para lograr mantener un poder centralizado, agilizando de este modo la toma de decisiones, y los grandes poderes que se le atribuyeron se deben, en gran parte, a las grandes extensiones de territorio, con escasa población y fuertes caudillos que no respondían a más poder que el propio. De hecho aquí no se tuvo en cuenta el modelo presidencialista por ser una de las formas republicanas posibles, sino el más adecuado para la centralización del poder.

Facundo Gabriel Galván, jurista argentino, comenta que *el rasgo centralista de nuestro presidente [argentino] no tiene por qué sorprendernos, ya que el mismo Alberdi opinó que se necesitaban "Reyes con el nombre de presidentes"*.¹⁶ Esta es quizás la diferencia más clara con la concepción norteamericana, ya que Hamilton en "el Federalista" no cesaba de buscar distancia entre el presidente y el rey.

Así, fenómenos como la injerencia militar que entre los años treinta y ochenta del pasado siglo, ha imposibilitado de manera intermitente el funcionamiento de las instituciones constitucionales; la personalidad caudillista en la presidencia de la República, en donde las decisiones las toma uno y no un conjunto como al estilo de las Asambleas europeas (siendo claro ejemplo de ello el general Perón); el deterioro de la institución parlamentaria tanto en el plano personal como el funcional, y el abuso en el empleo, también de presidentes democráticamente elegidos, de medida excepcional que ha redundando siempre en un fortalecimiento del Ejecutivo.¹⁷

Por lo tanto la relación ejecutivo-legislativo en la Argentina se ha caracterizado por una notoria superioridad del primero sobre el segundo. Yrigoyen y su concepción plebiscitaria

¹⁴ Ver "Oficiales y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina" en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. No. 156. Vol. 39, enero-marzo 2000. Buenos Aires, Argentina. p. 575.

¹⁵ Alberdi, Juan Bautista. "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina" Editorial José M. JR. S.A. Puebla, Puebla, México 1969. p. 183.

¹⁶ Ver "Formas de gobierno, estructura del Poder Ejecutivo: El presidencialismo argentino tras la revisión constitucional de 1994" en *Revista de estudios políticos*. No. 97. Julio-septiembre 1997. Madrid, España p.200.

¹⁷ Idem.

del gobierno presidencial, lo llevó a formar una idea de que el Congreso en los presidencialismos es una institución estéril y que es el presidente, quien ha sido legitimado por el pueblo, el único capaz de investirse como intérprete de la voluntad popular. Viendo la historia del país de la Plata, está claro que esta idea no murió con Yrigoyen o Perón; Alfonsín y Menem, aunque con situaciones históricas diferentes, también dieron muestras de tener muy en claro el rol preponderante que tiene el ejecutivo en el régimen político argentino.

Muestra de ello ha sido los *decretos de necesidad y urgencia* como instrumentos a través de los cuales se ha canalizado la vocación hegemónica del presidente; facultades que concentra el Titular del Ejecutivo de la Nación Argentina. Esto permite inferir que en realidad el sistema presidencial diseñado por la constitución argentina, el Poder Ejecutivo posee facultades que no tiene su similar norteamericano. Así, el presidente es jefe supremo de la Confederación y tiene a su cargo la administración general del país. Participa en la formación de las leyes. Concede jubilaciones, retiros, licencia. Concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad con las potencias extranjeras, por sí solo. Provee los empleos y grados militares de la Confederación. Declara la guerra y concede patentes de corso. Declara el estado de sitio en uno o varios puntos de la República, por peligro exterior o interior. Puede arrestar y trasladar las personas de los perturbadores en casos de sedición.

Varios países de América Latina ha emprendido la búsqueda de estructuras gubernamentales susceptibles de corregir las falencias de sus formas de gobierno, a fin de superar los aspectos negativos que presenta el presidencialismo en su versión local. Todas estas experiencias han tenido como objetivo común el deseo de atenuar el presidencialismo. Argentina, siendo un claro caso, ha iniciado una reforma constitucional desde el comienzo de la reinstalación del Estado de Derecho como un asunto de especial trascendencia en la vida del país. Dentro de ese marco la propuesta del Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD), como antecedente la reforma constitucional que tuvo lugar en 1994. La propuesta comienza con una fundamentación, donde se hace un cuestionamiento del presidencialismo argentino, y se manifiesta, sobre todo, el exceso de concentración de poder que ha generado. Sin embargo, ese diagnóstico no lleva a que se recomiende la adopción de un sistema parlamentario puro. "El Consejo consideró y descartó la idea de aconsejar la sustitución lisa y llana del régimen presidencialista por uno parlamentario. Ello hubiera constituido una innovación demasiado sustancial. Se ha preferido aconsejar la adopción de un sistema mixto, que atenúe las debilidades funcionales del régimen presidencialista mediante la inserción de características propias de los regímenes parlamentarios".

La reforma de la Constitución de 1994 puede entenderse creada para acortar el mandato del presidente y su reelección inmediata (por un período), pudiéndose entender como positivos respecto al funcionamiento del sistema. El acortamiento porque evita el desgaste que puede producir un presidente ineficaz con un mandato rígido, y la posibilidad de reelección porque permite al presidente que vuelve a postularse manteniendo el poder efectivo por existir dicha posibilidad.

Como nueva institución fundamental encargada de ejercer el control sobre el gobierno encontramos al Consejo de la Magistratura, por el cual se prevee la formación de un cuerpo independiente encargado de la elección de los jueces, y ayudar a disipar la ya conocida dependencia de éste poder.

Aparece también como figura interesante de control político el Procurador General de La Nación que encabezará un Ministerio Público encargado de defender la legalidad en nombre de la República, órgano independiente y con autonomía funcional. Como figura interesante de control político en manos de la oposición está prevista la Auditoría General de la Nación, con posibilidad de control sobre toda la Administración pública.

También agrega la figura del Ombudsman o Defensor del pueblo, que será elegido por las 2/3 partes de los miembros de ambas Cámaras, con atribuciones en temas de derechos humanos, omisiones de la Administración, etc.

2.2. EL CASO DE CHILE.

Como se ha venido planteando, el régimen presidencial constituye un tipo de gobierno democrático, representativo de separación rígida de poderes, donde el Ejecutivo tiene como órgano básico un Presidente de la República, elegido por sufragio universal, quien es Jefe del Estado y de Gobierno; los ministros o secretarios de Estado son nombrados por él, siendo funcionarios de confianza y ejecutores de la política presidencial.

Sin embargo, como hemos acentuado el presidencialismo latinoamericano se diferencia del tipo de gobierno presidencial norteamericano por el rol hegemónico del Gobierno frente al Congreso Nacional, el cual se encuentra expresado las atribuciones legislativas.¹⁸ El caso de Chile, que es el próximo a estudiar, puede advertirse en su régimen de gobierno una profunda hegemonía del Ejecutivo sobre el legislativo; dicha supremacía la podemos detectar en el amplio margen de iniciativa exclusiva de ley de que goza el Presidente de la República en materia económica, financiera, labores de seguridad social, tributarias, remuneraciones mínimas del sector privado y remuneraciones de la administración pública.

Asimismo, la presencia de una personalidad militar fuerte ha sido una estructura primordial en el presidencialismo chileno, ya que a través de ella puede hacer imperar la ley y el orden con el propósito de garantizar la supervivencia del Estado.

Humberto Nogueira en el libro *Derecho Constitucional I*, señala respecto al ejecutivo chileno el desarrollo de órganos y funciones inclasificables según los criterios clásicos, que hacen perder al principio de separación de poderes, al menos parcialmente, valor para interpretar el ordenamiento Constitucional. Así entre otras funciones han nacido funciones contraloras, funciones de gobierno o de orientación política, no identificables con la función normativa ni la función administrativa, presentándose con actividades libres en cuanto al fin.¹⁹

¹⁸ Nogueira Alcalá, Humberto. *Política Contemporánea*. Eitorial Jurídica de Chile, Santiago. 1993. p. 201.

¹⁹ Nogueira Alcalá, Humberto. *Derecho Constitucional I*. Eitorial Jurídica de Chile, Santiago. 1991. p.135.

La forma de gobierno institucional por la Constitución Chilena, es algo más que simplemente presidencialista. En esta hay debilitamiento total del Congreso, con un Senado integrado por senadores elegidos por el Presidente, además de los elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional y al Corte Suprema, en donde el peso del Ejecutivo es indudable.

No deja de causar asombro que el artículo 4° consagre o declare enfáticamente que Chile es una república democrática, cuando es sabido que la república no existe si no hay división de poderes.

La presencia innegable del Ejecutivo, queda demostrada también en la facultad de decretar los estados de excepción que en caso de guerra extrema, puede con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, convertirse en estado de asamblea. En caso de guerra interna, o conmoción interior, puede con acuerdo del Congreso, declarar el estado de sitio, debiendo este pronunciarse en el plazo de diez días, sin perjuicio que el Presidente, con acuerdo del Consejo de Seguridad, puede aplicarlo de inmediato, o sea antes de la declaración del Congreso. Sin necesidad de declaración de estado de sitio, el presidente con acuerdo del Congreso de Seguridad, puede declarar el estado de emergencia en caso grave de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo. Tiene también la misma facultad en caso de calamidad pública.²⁰

La figura se ve aún más agitada, cuando observamos que si rechaza el proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere, en su totalidad, con las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, tiene el recurso de acudir a un plebiscito para que apoye, evidentemente, su negativa a promulgarlo. O sea que el Congreso puede ser soslayado, a través de la relación directa entre el pueblo y su líder.

De tal suerte, el sistema de equilibrio de frenos y contrapeso del gobierno presidencial, ha sido sustituido en la Constitución chilena por una relación de desequilibrios entre Presidente y Congreso, en que las potestades jurídicas del primero lo colocan en posición privilegiada. No se da una posición de subordinación del Congreso, pero sí se le ha limitado en sus atributos más esenciales, las legislativas y las fiscalizadoras.

Por lo tanto, el presidencialismo chileno establece una relación de desequilibrio entre el Presidente y el Congreso, con una preeminencia jurídica y política del Gobierno que traen como consecuencias el debilitamiento de los controles parlamentarios y jurisdiccionales sobre él. La gran concentración de poder es otro de los elementos perjudiciales pues, más que un sistema presidencialista semeja un absolutismo, lo que es sumamente peligroso para los derechos individuales. Aunado a ellos nos encontramos que paradójicamente el poder de esta autoridad democrática se ve reforzada sobre las fuerzas armadas. No obstante a todo ello es una democracia constitucional.

²⁰ Ver "Análisis comparado de los gobiernos argentinos y chileno con especial énfasis en el presidente" en *Boletín Informativo* No.150. Octubre 1998. Buenos Aires, Argentina. p. 4.

2.3. EL CASO DEL PERÚ.

Al igual que el resto de América Latina, el Perú siguió el modelo presidencial creado por los Estados Unidos. Una tradición autoritaria y personalista que venía desde atrás, así como la necesidad de un poder democrático, pero ágil y eficiente, hicieron aceptar el modelo norteamericano. Dicho en otras palabras, el modelo presidencial no sólo calzaba con los hechos, sino que en cierto modo era una necesidad del momento. Pero, al mismo tiempo que se consagró el modelo presidencial y como consecuencia de los excesos del período virreinal, los legisladores trataron de introducir controles a la voluntad del presidente. Así, en el caso peruano, la Constitución de 1828, introdujo la figura de los Ministros de Estado y el refrendo ministerial, típica figura parlamentaria. Desde esa época, se fueron introduciendo paulatinamente diversos resortes parlamentarios, como lo demuestra la creación, en la Carta de 1856, del Consejo de Ministros, al que posteriormente se adicionaría la figura del Primer Ministro, todo lo cual fue ampliamente reglamentado por las leyes de ministros de 1862 y 1863, que consagraron además el voto de censura. Ya en pleno siglo XX, y como consecuencia de este continuo limitar los excesivos poderes del Presidente, se sancionó la Carta de 1933, que instituyó prácticamente sobre el papel, un gobierno tendencialmente parlamentario, pues perfeccionó y amplió considerablemente los poderes del Parlamento sobre el Ejecutivo.²¹ Esta Constitución representa la culminación de una serie de reformas constitucionales, que siguieron dar cada vez mayor fuerza al Parlamento, que en teoría hacía de éste el rector de la vida política nacional del Perú. No obstante, y salvo experiencias breves, pero fallidas, el manejo político fue fundamentalmente presidencial o, si se quiere, presidencialista. Esto es, con ligeras excepciones por breves períodos, el poder estuvo siempre, en lo fundamental, en manos del Presidente de la República.

En efecto, si bien el Perú aceptó desde un principio el modelo presidencial de gobierno, fue introduciendo diversos elementos de control al Presidente, que venían de la tradición parlamentaria, todo lo cual empezó a mediados del siglo XIX y culminó, como ya se indicó, con la Carta de 1933.

Sin embargo, la realidad de la vida política peruana era otra. Ernst W. Middendorf, científico y viajero alemán, vivió más de 25 años en el Perú, en épocas diversas, publicó una obra sobre el país. En esa obra, Middendorf escribió: *"Según la Constitución [de Perú], cuyo principales artículos acabamos de esbozar, el centro de gravedad de la República reside en el Poder legislativo y el Presidente debe ser sólo el cumplidor de la voluntad de la representación popular. En realidad, ocurre de otra manera, y poco de los llamados monarcas absolutos podrían ejercer un dominio tan ilimitado en su reino, como un Presidente peruano durante su mandato."*²²

En 1931, la Comisión Villarán, en su *Exposición de motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado*, señalaba lo siguiente: *"Lo que ha faltado en el Perú para dar vida al parlamentarismo no son textos escritos, sino una redistribución de valores políticos entre el Congreso y la Presidencia de la República, cuyo resultado fuese romper*

²¹ Planas, Pedro. *Rescate de la Constitución*, Abril S.A. Editorial e Impresores. Lima, Perú 1992. P. 128.

²² Middendorf Ernst W., según cita de García Belaunde Domingo. *"La Constitución en el péndulo"*. Editorial UNAS. Arquipa, Perú, 1996. p. 80.

*definitivamente el equilibrio de fuerzas hacia el lado del Congreso. Hasta ahora, la balanza se ha inclinado del lado del presidente, y la observación de nuestra historia, de nuestra psicología y costumbres políticas, conducen a la creencia de que, en el próximo porvenir, las mayorías de los Congresos carecerán de aquella popularidad, cohesión y disciplina, de aquella inflexible y agresiva voluntad de poder, que serían necesarias para colocar al presidente bajo su tutela, imponerle Gabinetes parlamentarios y gobernar por medio de ellos”.*²³

Tras diez años de dictadura militar instaurada en 1968, se estableció una Asamblea Constituyente, que terminó sancionando la vigente Constitución de 1979. En ésta se incorporaron y perfeccionaron los instrumentos parlamentarios que venían desde atrás; pero al mismo tiempo, se reforzaron notablemente los poderes del Presidente de la República, superando, sin lugar a duda, el hidridismo de la Carta de 1933. Esto obedeció al hecho de que en realidad, la Carta de 1933, con su mixtura, había producido dos extremos peligrosos: dictaduras fuertes y desbordadas o regímenes democráticos débiles y acosados por el Parlamento. Esto convenció al constituyente del Perú de la necesidad de reforzar la presidencia de su país, motivo por el cual se redujeron algunos poderes del Parlamento y se dieron mayores atributos al Presidente; con el cual, el modelo, en teoría, se convertía o se acercaba más al presidencialismo, juntándose la teoría y la práctica.

Durante el siglo pasado, el Perú ha tenido tres constituciones: la de 1920, la de 1933 y la vigente de 1979. La de 1920, si bien fue democrática y avanzada en un momento, fue manipulada impunemente por el Presidente Leguía, quien hizo escarnio de este texto que él mismo promovió; esto es, si bien equilibrada y avanzada para su época, el régimen dictatorial que impuso Leguía dejó de lado las más hermosas conquistas de la Carta de 1920, que pasó a ser, sin más, un documento utópico, sin aplicación ni contacto alguno con la realidad.

La Carta de 1933 establecía un régimen parlamentario mas la falta de poder político no permitía la consagración completa del sistema. Los hechos políticos mostraban un predominio presidencial y una sumisión del órgano legislativo. Esto sucedía por la sencilla razón de que la legislación electoral de la época, si bien daba cabida a la representación de las minorías, otorgaba más del 60% de los escaños a quien obtenía la primera mayoría relativa. Así el candidato a la presidencia preparaba con sus allegados las listas parlamentarias, que al presentarse conjuntamente alcanzaban no sólo los cargos de Presidente y Vicepresidente, sino la mayoría de los curules parlamentarios. De este modo la Constitución que establecía la colaboración de poderes, y no la separación radical de ellos, el Ejecutivo gobernaba con la complacencia de las cámaras, compuestas por adictos y allegados, limitándose el Congreso a ser un eco o caja de resonancia del Ejecutivo.

Con la Constitución de 1979 lo que pasa es que apunta en dos direcciones: por un lado limita algunos de los poderes de las cámaras y por el otro, reforzó la autoridad del Presidente. La disolución de la Cámara de Diputados y la creación de órganos como el

²³ Idem.

Tribunal de Garantías Constitucionales fue resultado de concretizar el sistema parlamentario que venía planteándose desde atrás.²⁴

No obstante las modificaciones efectuadas a su Constitución, el Perú posee un presidencialismo que no surge nítidamente de los textos, sino de la realidad política cotidiana.

²⁴ García Balaude Domingo. Ob. cit. p. 86.

3. MÉXICO: SU PRESIDENCIALISMO EN LA ACTUALIDAD.

El entender la situación actual del Ejecutivo Federal en nuestro país atrae con ello una serie de interrogantes a resolver. Los cuestionamientos sobre su evolución y conformación ha sido plataforma de varios estudios, sin embargo el tema será abordado por nosotros en dos puntos que hemos considerado fundamental: primero encontrar las razones que de una manera u otra pudieron haber orillado a nuestros fundadores patrios a elegir el sistema de presidencial como forma de gobierno y; segundo la evolución que tuvo dicho sistema en la Carta de 1917.

1824 es la fecha en que nace el sistema presidencial mexicano, éste no podría ser resultado de la tradición sino que se trataba más bien de un experimento político en nuestro país. De aquel entonces a nuestros días, se ha ido modificando a través de nuestras constituciones, reformas constitucionales y junto con la costumbre se ha ido conformado un régimen con características propias.

Mas, Ramos Samuel en su obra sociológica cree de manera tajante que la razón de poseer un sistema presidencial, es motivo del mimetismo que tiene el mexicano, de copiar todo en cuanto pueda, pues afirma que siendo el parlamentarismo la forma natural de evolución de la recién creada nación mexicana, ésta optó por el presidencialismo; sistema creado por los Estados Unidos.

Empero hay que tomar muy en cuenta que la vecindad con los Estados Unidos y su enorme influencia política sobre la evolución política de nuestro país contribuye igualmente a explicar la preferencia por el sistema presidencial; las fracciones políticas en México frecuentemente han buscado el apoyo y respaldo de otras potencias, y la que resultó decisiva es, en la mayoría de los casos, Estados Unidos. Desde el inicio de la guerra de independencia los insurgentes buscaron el respaldo estadounidense para conseguir pronto la victoria, quienes ofrecieron su ayuda a los autonomistas mexicanos con armas y un ejército de veintisiete mil hombres de buena tropa, pero bajo la sugerencia, de que el nuevo país adoptara una constitución semejante a la estadounidense²⁵. El hecho de que, los gobiernos de nuestro vecino del norte hayan insistido en impulsar su propio modelo político en América Latina, quizás respondió en buena parte a la convicción de muchos políticos estadounidenses de las bondades inherentes al sistema presidencial, y también desde luego, a la expectativa de que por esa vía se podría ejercer una conveniente influencia sobre nuestros países.

Cual fuese la razón de haber elegido dicho sistema, en marzo de 1823 Estaban Austin redactó en inglés un proyecto de constitución para la república mexicana, en el cual mezcló elementos de la constitución norteamericana de 1787 y la constitución española de 1812. Austin propuso el sistema presidencial y estableció que se podría renovar al presidente del cargo por violación a la constitución o a las leyes, por malos manejos de fondos o por crímenes de alta traición. En el proyecto se creaban las secretarías de estado y de despacho, como colaboradoras del Ejecutivo. El trabajo fue entregado a Ramos Arizpe quien en buena parte se inspiró en él para configurar la Constitución de 1824. Pese a la enorme

²⁵ Crespo, José Antonio. "Hacia un gobierno semipresidencial". CIIDE. México 1997. p. 16.

distancia que existe entre la Constitución de 1824 y la de 1917, podemos encontrar múltiples coincidencias que hacen de ello que buena parte del sistema configurado en la Carta de 1824 subsista hasta nuestros días. Las coincidencias que podemos destacar más son: a) La existencia del veto como facultad del presidente; b) El Congreso dividido en dos cámaras; c) Un solo periodo de sesiones del Congreso (pero sólo antes de la reforma de 1989, en que ya fue establecido un segundo periodo de sesiones y entró en vigor en ese mismo año), y d) La forma para convocar a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923, si bien en este último se prevé que la propuesta también provenga de cualquiera de las cámaras.²⁶

*“Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno. Dando por supuesto, por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán que es necesario un ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingrediente constituyen esa energía, hasta que grado es factible combinarlos con otros elementos que aseguran el mantenimiento del gobierno republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la convención. Los ingrediente que dan por resultado la energía del ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes. Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria”.*²⁷ Alexander Hamilton lo escribió con el propósito de mostrar que la ruina o el éxito de un gobierno de carácter presidencial depende del vigor con que se desempeñe el titular del Poder Ejecutivo.

La existencia del texto de Hamilton formó de un modo u otro eco en nuestros revolucionarios. Aquello lo podemos constatar al ver que el constituyente de Querétaro, al estar reconstruyendo las estructuras de la organización política, social y jurídica del país; estaba teniendo claro que dotaba constitucionalmente de amplias facultades al ejecutivo. La institución presidencial mexicana concentraba un poder extraordinario gracias, por un lado, a las facultades de que la dotó el constituyente de 1917, el cual tomó en cuenta dos factores: la necesidad de evitar repetir el conflicto generado por la Constitución de 1857,²⁸ a su vez planteaba que para llevar adelante un proceso radical de reformas sociales se requería de una institución fuerte que no se viera limitada por otro poder para cumplir con el mandato señalado en la propia Constitución. Esto mostraba la necesidad de una autoridad central fuerte, capaz de defender la normatividad básica en contra de los múltiples intereses regionales y casiquiales, arraigado una idea de liderazgo personalizado donde se encomienda los grandes fines nacionales a un solo ser.

La característica institucional más prominente del sistema político mexicano ha sido la centralidad de la presidencia, y la enorme concentración de poder en el Jefe del Ejecutivo. De hecho, el concepto del sistema presidencial en México se refiere no sólo al arreglo institucional o marco de gobierno inscrito en la Constitución sino, de manera más

²⁶ Carpizo, Jorge. Ob. cit. p. 41.

²⁷ Hamilton Alexander. “El Federalista”. Fondo de Cultura Económica, México 1957, p. 297.

²⁸ Aquella constitución otorgaba demasiado poder al Congreso maniatando al presidente, lo que acabó conduciendo al gobierno de Porfirio Díaz, para ser más eficaz debió gobernar a espaldas de la legalidad constitucional.

importante, a la concentración del poder político y a la asunción de la responsabilidad por parte del Ejecutivo sobre el desarrollo económico y político de la nación. La presidencia en México ha desempeñado un conjunto de tareas que en los sistemas democráticos desempeña conjuntamente o independientemente otras instituciones políticas y sociales: ser vértice de la transmisión del poder, árbitro de las disputas políticas, diseñador de la política pública, iniciador de leyes, dispensador de bienes, motor de la economía, juez supremo, etc.

La pregunta inicial a responder es qué fue lo que hizo posible que a pesar de contar con un marco legal, o arreglo institucional formalmente republicano, representativo y democrático pudiera darse una absoluta concentración del poder en el Jefe de la Nación. La respuesta no puede, desde luego, encontrarse en un marco legal defectuoso.

A pesar de haber diseñado un Ejecutivo fuerte, los constituyentes de 1917 buscaron el establecimiento de un gobierno limitado no solo a través de las previsiones garantistas de la Constitución, sino del establecimiento de los principios de separación de poderes. En contraste con este diseño institucional, la práctica política implementó la concentración del poder. Después de la Revolución se construyó un sistema político que, sin contravenir formalmente el proyecto político-liberal de la Constitución, logró pervertir su espíritu. La perversión consistió en la anulación, en la práctica, de la mayor parte de los principios que permitirían definir a la Constitución Mexicana como una constitución democrática, negando así la posibilidad de establecer un gobierno limitado.

Quedando claro que el Presidente de la República en aquellos tiempos era todavía un caudillo. No renunciaba a los poderes omnímodos de que gozó en su lucha, ardua y brillante, contra sus enemigos, venciendo a unos y nulificando a los demás. Sus fuerzas militares habían sido irresistibles y bien administradas; su actuación y su inteligencia acabaron por darle una fuerza que todos reconocían y acataban. Las facultades legales de un Presidente de la República le resultaban estrechas e insuficientes para gobernar al país, para imponer su política, para establecer definitivamente los dogmas de la Revolución y la línea sucesoria del poder. Su fuerza no era una fuerza moral; era ejecutiva, autoritaria, dictatorial. Su suprema autoridad era incontrastable porque los generales no tenían tropas que oponerle en un duelo militar, y porque los civiles —gobernadores, senadores y diputados— no les convenía hacerlo porque esa autoridad era el origen de su propia situación.

De esta forma todo ideal del constituyente de Querétaro de crear un Ejecutivo fuerte para que implantara los dogmas de la Revolución pero al mismo tiempo limitarlo, con el fin de evitar el abuso de poder fue prontamente deformado atrayendo un autoritarismo no deseado.

Con el paso del tiempo y conforme el país iba teniendo una estabilidad, el caudillismo que pronto empezó a manejarse como populismo exorbitante fue consiguiendo la creación de un partido político en cual logró amalgamar las distintas fracciones que en ese momento se enfrentaba en enconadas pugnas por el poder y formar un liderazgo hegemónico sobre éstos. Aquello trajo como resultado un partido político predominante,

constituyendo de tal forma una pieza importante del sistema político mexicano; la que no obstante su deformación ha dado estabilidad a un gobierno civil.

Pronto la Constitución que estableció un Ejecutivo poderoso y una cultura política que hacía que éste aumentara su poder, sobretodo tomando en cuenta el predominio del partido único que imperó en el México posrevolucionario, fue creando una dictadura de partido.

La existencia de un partido que surgió del pacto de 1929 asentó las reglas del juego del régimen, pero sólo a finales del gobierno de Cárdenas, quedaron definidos los cánones que regirían a partir de entonces la sucesión presidencial. El pacto dio lugar a un proceso de ajuste institucional en el que se fueron abriendo paso nuevas reglas del juego que estructurarían el marco de preferencias de los actos durante los años subsiguientes. Si en un principio, desde su nacimiento hasta 1933 el partido mantenía su forma de coalición, donde los partidos locales seguían respondiendo a las redes de los hombres necesarios, desde muy pronto se fueron abriendo paso las reglas que finalmente se centralizarían el poder del Presidente de la República.

La consolidación del poder presidencial vivió dos circunstancias críticas durante el gobierno de Cárdenas, momentos fundadores del presidencialismo tal y como ha llegado a nuestros días. El primero fue la disputa entre el poder del caudillo Calles quien contaba con el apoyo de una parte del aparato del PNR, y el presidente Cárdenas; el triunfo del segundo, con el apoyo de la fuerza obrera, despersonalizó el poder, al tiempo que lo desplazó del partido a la Presidencia. El segundo momento crítico en torno a la sucesión, sobre todo en el momento de la elección popular, donde la fuerza alcanzada por la candidatura disidente de Juan Andreu Almazán puso en duda la capacidad gubernamental para garantizar la permanencia del partido en el poder. La decisión de mantener el triunfo de Avila Camacho a toda costa definió el camino que seguiría la sucesión presidencial en el futuro.

Si bien la Revolución triunfó siendo capaz de sustituir el aparato de dominación que tenía la dictadura de Porfirio Díaz por un conjunto propio de instituciones políticas y administrativas, la despersonalización del poder en México dejó intacto los mecanismos de autoridad que se había gestado desde el siglo XIX, con la ventaja que ahora les otorgaba el hecho de no depender del término vital de un hombre en concreto. La institucionalización de la sucesión presidencial permitió que los actores jugaran con muchas de las reglas del juego ya ensayadas durante el porfiriato, pero en juegos iterados y sin límite conocido, lo que los llevó a construir estrategias dominantes tendentes al equilibrio.

El presidencialismo acaba por definir al régimen posrevolucionario: se convirtió en su piedra angular, en su punto de equilibrio y, con el tiempo, en una de sus principales limitaciones. Construido sobre la base de las experiencias históricas de poder, que identifican al Estado con el caudillo en turno, el presidencialismo se convirtió, en la primera forma abstracta *moderna* del poder en México. Lo que hace considerar que del poder del dictador se pasó al de los caudillos y de ahí al poder de una organización definida por el marco institucional en donde el presidente fuera poderoso y el partido del Estado consiguiera aglutinar las principales fuerzas y factores reales de poder.

Durante varias décadas el partido del Estado se encargó de aportar las mayorías en las legislaturas, y el Presidente en turno se encargó de ser el gran legislador. Eso a consecuencia de que a medida que el Jefe del Ejecutivo posrevolucionario adquiría más poder, soportado en un partido integrador y corporativo, el Congreso pasó a ser una pieza más de la maquinaria estatal que gira en la órbita presidencial.

El debilitamiento del Congreso que mostraba una subordinación al Ejecutivo, en lugar de ser una fuerza limitadora de éste; y la designación un tanto dirigida que ejerce el Presidente para nombrar al personal del Poder Judicial Federal son en gran medida los matices que forjaron el fortalecimiento del Máximo Mandatario en nuestro país.

Teóricamente, la separación de funciones del ejercicio del poder tiene un alto significado en la estructura y la distribución de competencias, pues marcha bajo el supuesto de que ninguna de las ramas del poder debe concentrarse en una sola persona o corporación. Pero en la práctica moderna dicha separación va más allá de la teoría, porque encierra el principio de legalidad en el ejercicio mismo del poder, es decir, pretende que cada función se realice única y exclusivamente conforme a lo prescrito por la Constitución. Por eso la separación de funciones opera en sí mismo como una limitante para cada uno de los poderes.

De tal suerte, varios juristas que con afán de explicar el fenómeno del Ejecutivo fuerte emprendieron un estudio sobre qué elementos han hecho al Primer Mandatario adquirir ese amplio margen de poder. Dentro de este panorama Arturo González Cosío opina que las causas han sido de una índole diversa, dentro de las cuales: "1) La estructura del partido oficial, del que el presidente de la República es jefe indiscutible; 2) el debilitamiento de los caciques locales y regionales; 3) La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras; 4) El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes; 5) La creciente centralización impositiva de los asuntos fiscales; 6) El aumento de medios y vías de comunicación; y 7) El creciente hipertrófico de la capital".²⁹

Para Andrés Serra Rojas: "a) La ineficacia del poder judicial para oponerse a las violaciones de la ley realizada por la administración pública, b) concentración de todas las cuestiones que desee conocer, c) el ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplias e importantes y d) el ejercicio de actos más allá de la Constitución y que incide en toda la vida del estado",³⁰ son las razones del porqué en México la vida política gira alrededor del presidente.

Sin embargo Daniel Moreno afirma que el papel predominante del Ejecutivo nacional se debe "a dos tradiciones de gran autoritarismo: el indígena y el gobierno colonial español, las facultades extraconstitucionales y a la existencia de un partido semioficial".³¹

²⁹ González Cosío, Arturo. *Notas para el estudio sobre el estado mexicano, en México: cuatro ensayos de sociología política*. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1972. p. 139.

³⁰ Serra Rojas, Andrés. *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo*. Porrúa. México 1962. p.227

³¹ Moreno, Daniel. Ob. cit. p. 403.

Por último Jorge Carpizo, cree que la causa de ello son:

- Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y seguramente están frustrando su carrera política.
- La integración en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- La marcada influencia de la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- La institucionalización del ejército, cuyo jefe depende de él.
- La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.³²

Empero el criterio de Jacques Lanber creemos, desde nuestro particular punto de vista, es quizás el más acertado, esto debido a que el sistema único de partido o de partido oficial y que el Presidente es el jefe del partido, ya no es necesario buscar otra razón para la preponderancia de éste.

Aunque, no podemos pasar por alto causas que han fraguado la escena social y política de México después de la Revolución entorno al Máximo Mandatario en donde factores como: 1) el debilitamiento del legislativo que funge una subordinación peligrosa a favor del ejecutivo; 2) el derrumbe del principio de la división de poderes que debe existir entre el congreso y el ejecutivo en la creación de leyes; 3) la frecuencia de los estados de emergencia; 4) el liderazgo y la toma de decisión por parte del Jefe de Ejecutivo sin que con ello pueda tener alguna responsabilidad en caso de tomar malas decisiones; 5) las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre ejecutivo y legislativo; y 6) el arraigado impulso humano por otorgar liderazgo a una sola persona, han desde nuestro criterio, perjudicado de manera tajante y atroz la estructura social, política y jurídica de nuestra patria.

Lo anterior hace valorar que mientras no se quiera entender que las funciones de gobernar tiene que estar sujeta estrictamente a lo dispuesto por la Constitución; mientras no se interprete que la separación de funciones de poder en la norma fundamental debe operar como una auténtica limitación en el ejercicio del mismo, y mientras no se comprenda que para la Carta cada rama del Poder ostenta el mismo rango y la misma importancia, México continuara en la lista de aquellos países que, por su incultura jurídica, han aplastado rotundamente la vigencia de sus más preclaros principios constitucionales, y donde la actuación de un solo poder a dado la negación del sistema federal, a la violación del Estado de derecho y la prescripción del principio de legalidad. La estabilidad política lograda por

³² Ob. cit. p. 25-26.

muchos años en el país se le ha cobrado a los mexicanos con la factura de la antidemocracia.

Afortunadamente el país se ha transformado ostentiblemente. Las arcaicas estructuras de un sistema tan añejo han empezado a sacudir el polvo de los vicios antidemocráticos. Asimismo, un proceso de transformación del sistema político mexicano, en el que el pluralismo político y el sistema de partidos emergen con mayor vigor, y donde el partido oficial encamina sus pasos hacia su propio funeral. Es necesario, por lo tanto, pensar en que tipo de contrapesos orgánicos se le debe poner a la presidencia, para evitar el protagonismo excesivo que ahora tiene, pero sin que se vuelva quebradiza o ineficaz.

El presidencialismo actual no se parece, más que remotamente, a la bien afinada presidencia de gobierno fuerte que le precedió. Por un lado, la utilización de las llamadas facultades metaconstitucionales no ha dependido de la voluntad exclusiva del presidente de la República, sino de la obediencia del conjunto de dirigentes y líderes asociados al poder y del manejo político que cada gobernante es capaz de llevar a cabo. En otras palabras, no se trata de una serie de facultades que se entreguen en paquete y mecánicamente con el cambio de mandos, sino de un juego de fuerzas y de intercambio recíprocos con los dirigentes de las distintas organizaciones que respaldan la figura presidencial. Si esos líderes no sienten atendidos sus intereses, resulta por lo menos suponer que le entreguen su adhesión sin las garantías suficientes. Sin embargo, la presencia de nuevos actores y la escasez relativa de recursos e incentivos a disposición de la Presidencia de la República han venido a erosionar los mecanismos de negociación otrora efectivos.

A pesar de todo, en la actualidad el presidente sigue concentrando facultades muy amplias para la administración del país. Lo que se ha ido extinguiendo es el poder metaconstitucional, ese que no está consignado por la ley y el que se ejerce por medios ajenos a la dinámica de un auténtico Estado de derecho. La institución presidencial sigue siendo una institución clave y necesaria entre los mexicanos y debe permanecer, pero renovada, para proporcionar y adecuar al cambio democrático que el país requiere.

Recordemos que un Ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático siempre y cuando este controlado, subordinado al sufragio universal y sus actos estén enmarcados dentro de la ley fundamental junto con las sanciones que debiera de aplicarse cuando violente o incumpla sus obligaciones; haciendo con ello responsable al Titular del Ejecutivo de sus actos. Con el propósito de que forme conciencia de que sus funciones jamás deberán estar por encima de la ley, y que sus tareas gubernativa y administrativa deberán siempre sujetarse a la Constitución, respetando a los demás poderes su presencia y su rango, sin sentir que es superior a ellos y cediéndose fielmente al principio de legalidad, para que se pueda hablar de un Estado de Derecho en donde se respeten y se valore la libertad política, entonces, sólo hasta entonces, se podría afirmar que tenemos un Presidente fuerte, porque esa fortaleza provendrá del respaldo que le dé la Ley y el Derecho. La verdadera fortaleza de quien ejerce el poder, es aquella que proviene del respeto al Derecho. No hay que olvidar que el progreso de un pueblo y la grandeza de las naciones sólo son posibles cuando el ejercicio del poder se encuentra sometido al Derecho.

CAPITULO IV: JUICIO POLÍTICO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

1. JUICIO POLÍTICO.

1.1.ORIGEN.

Los orígenes del juicio político se remontan a la Gran Bretaña del siglo XIII cuando Juan I (Juan sin Tierras) rey de Inglaterra se vio forzado por un número de barones feudales a acordar una serie de concesiones e incorporarlas en una carta que sería conocida como la Carta Magna. Este documento suscrito el 15 de junio de 1215 es quizás el más importante, no sólo para Inglaterra sino para todo el mundo occidental pues es una clara muestra al importante principio de que el Rey no está por encima de la ley.

Con la creación de este importante documento, el cual contiene sesenta y una cláusulas, expone claramente los derechos de la comunidad ante la Corona logrando así entre otras cosas por vez primera que el pueblo es el que ostenta la soberanía del Estado y no el Rey como se creía. Es cierto que Juan I no fue juzgado por sus crímenes, sin embargo aquello permitió fraguar las bases para que en el futuro los servidores de la corona o incluso el propio Rey pudiesen ser destituidos por el pueblo a través del Parlamento, que es su órgano representante de poder.

A mediados del siglo XVII se pone por primera vez en función el juicio político durante el reinado de Carlos I, dos consejeros jefes del rey fueron acusados por altos crímenes en contra de la nación. Los consejeros eran el arzobispo de Canterbury William Laud y Sir Thomas Wentworth, primer conde de Stafford ambos fueron enjuiciados siendo posteriormente ejecutados.

En 1641 el propio rey Carlos I se vio implicado en una conspiración para asesinar al presidente del parlamento John Pyn, a Archibald Campbell octavo conde de Argyll y otros ministros más. A consecuencia de aquellos hechos y debido a la fuerte presión que se empezaban a suscitar, el Rey junto con su familia tuvieron que salir de Londres.

Tras varios años de guerra entre los partidarios del Rey y de los del parlamento, en 1646 Carlos se rinde y es tomado prisionero pero logra escapar a la isla de Wighit donde es recapturado. El 20 de enero de 1649 el llamado Parlamento Rabadilla (Rump Parliament) nombraron un tribunal para juzgar al Rey, dando comienzo el famoso juicio de Westminster. Carlos rechazó la legalidad del tribunal y se negó a declararse culpable de los crímenes que se le imputaban. El 27 de enero fue sentenciado a muerte por tirano, asesino y enemigo de la nación. El 30 del mismo mes y año fue decapitado en Whitehall Londres.

Ello da muestras claras que desde los orígenes del juicio político siempre se tuvo, y sigue teniéndose como principio fundamental el retirar al funcionario público de su cargo cuando este no cumpla con sus obligaciones, abuse de su poder como funcionario o viole la garantía personal alguna de la sociedad. Hay que recordar y tomar muy en cuenta que el juicio político o impeachment, como se conoce en los países anglosajones, es una herramienta de control que posee el poder legislativo en contra de un ejecutivo autoritario o irresponsable.

1.2. ESTADOS UNIDOS.

El juicio político o *impeachment*, como se conoce en ese país se encuentra establecido en su artículo I, sección 2 y 3 constitucional, al igual que el procedimiento que habrá de seguirse para el caso; así mismo en su Artículo II, sección 4, indica las personas que podrán ser candidatos a ser procesado por el *impeachment*: “el Presidente, Vicepresidente y todo alto funcionario de los Estados Unidos podrán ser removidos de su puesto por medio del *impeachment* y condenados por traición, soborno, u otros altos crímenes y fechorías”.

El procedimiento del *impeachment* es de naturaleza tan excepcional que sus efectos de aplicación son motivo de controversias entre los juristas norteamericanos, así como desconocido por la totalidad de los legisladores. Sin embargo la constitución norteamericana describe claramente los pasos que se habrán de seguir en el proceso.

El *impeachment* o juicio político, procede del derecho inglés, y se recibe en el sistema norteamericano como instrumento fundamental en el esquema de división de poderes y en el delicado sistema de equilibrios establecidos en la Constitución de 1787. La finalidad es claramente de control. En este caso es un arma del Poder Legislativo como representante del pueblo, frente a los poderes ejecutivos y/o judiciales autoritarios o poderosos. La Constitución no considera suficiente, en el caso del presidente, el control que los ciudadanos pueden ejercer por su voto y a través de sus representantes electorales, que escogen cada cuatro años por medio de las elecciones; el *impeachment* permite exigir la responsabilidad política, bajo determinadas condiciones –de naturaleza criminal– y en cualquier momento.

Los padres fundadores, de nuestro vecino país del norte, tomaron esta expresión del derecho medieval inglés, y de ahí su arcaísmo lingüístico. Con seguridad los padres de la Constitución se inclinaron intencionalmente por dicha expresión. De esta forma permite que sea la mayoría del Congreso el que decida en cada momento, y considerando el espíritu de los tiempos, qué hechos pueden provocar la destitución de estos funcionarios.

El *impeachment* no es una modalidad privilegiada de ejercer la acción penal. No lleva, necesariamente, implícito el ejercicio de esta última acción. El juicio político se circunscribe a la exigencia de la responsabilidad política, el proceso penal (que puede realizarse a posterior) exigirá la responsabilidad criminal derivada del delito.

La constitución señala que el *impeachment* es un proceso que permita la destitución del Presidente, Vicepresidente y otros altos funcionarios del ejecutivo federal, y algunas veces el estatal, así como a los jueces federales. Las razones que permiten la destitución tienen que constituir “traición, soborno y otra serie de crímenes y fechorías”. Esta definición tan abstracta es lo que ocasiona y ocasionará a lo largo de la institución serios problemas a los legisladores.

James Madison, trataba de definir más claramente los hechos. Por ello evito que se incluyesen los términos “grandes ofensas” y “mal administración” ya que, al ser más amplios y ambiguos, permitirían una mayor arbitrariedad. Para otros, los delitos sujetos al *impeachment* no necesariamente tienen que ser delitos. Según James Wilson, otros de los

redactores de la Carta Magna, hay una clara diferencia entre delitos “normales” y los que se pueden utilizarse para la destitución de un funcionario; “estos tiene características políticas, son crímenes políticos y tienen castigos políticos”. La mayoría de la doctrina coincide que incluso podría llevar a la destitución conductas no delictivas, siempre que sean claramente incorrectas; en la medida que afecte a la integridad de los poderes públicos. Finalmente la tradición del Congreso se ha inclinado por considerar a los delitos “comunes” como causa suficiente para este proceso.

Para remover de su cargo al servidor público, de acuerdo al procedimiento del *impeachment* se requiere de dos pasos; el primero se inicia con la entrega de un informe por parte de un fiscal especial ante la Cámara de Representantes. Aquel informe expondrá las causas y motivos por los cuales el servidor público involucrado se le debiera de proceder el juicio en su contra.

Una vez presentado el informe a la Cámara de Representantes, ésta integrará un Comité de Asuntos Jurídicos coordinado por un presidente, el cual reexaminará todas y cada una de las acusaciones presentadas por el fiscal. Si cree conveniente ampliar el informe proporcionado por el fiscal, este podrá solicitarlo al Comité el cual cuente con un equipo aparte de investigación.

El periodo de instrucción puede ser muy largo; pero una vez terminado, el Comité debe decidir si las acusaciones contra el servidor público son fundadas y, en caso afirmativo, si estas entran dentro de lo definido como “crímenes serios y fechorías”.

Con posterioridad, la Cámara de Representantes (que actúa como un fiscal jefe del procedimiento penal norteamericano) votará si acepta o no esos cargos. Basta con la mayoría simple de votos afirmativos para convocar formalmente al juicio que tendrá lugar en el Senado.

Si acepta el cargo el Vicepresidente, presidirá el tribunal especial que se constituirá en el Senado. En caso de ser el Presidente de los Estados Unidos el servidor a juzgar, será el presidente de la Corte Suprema el que deberá de presidir.

Los senadores, que no han intervenido en absoluto en la investigación y, por lo tanto, pueden ser un justo e imparcial órgano de enjuiciamiento, serán el Jurado. Quienes deberán pronunciarse por la culpabilidad o no-culpabilidad del acusado en cada uno de los cargos.

Varios congresistas de la Cámara de Representantes actuarán como fiscales y presentarán el caso al Senado, ellos si están comprometidos con la acusación. La Defensa del servidor público estará a cargo de él mismo y de los abogados de su confianza.

El último paso es la deliberación del Senado-Jurado, y el fallo que éste emita. Para que la sentencia sea de culpabilidad y de destitución, por lo menos dos tercios de los cien senadores (dos por cada Estado) tienen que ponerse de acuerdo en este sentido. Si lo hacen se producirá el genuino efecto del *impeachment*; la destitución (*removeI*) y/o la inhabilitación (*disqualification*).

1.3.MÉXICO.

En el caso de México la influencia del derecho inglés arribó a través del régimen de responsabilidad concebido por la Constitución de los Estados Unidos, que fue adoptado en nuestra Carta de 1824. No obstante, no desconocemos que durante la Colonia operó el sistema para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos conocido como “juicio de residencia.” En estos antecedentes encontramos elementos de especial interés que sin duda alguna trascendieron al sistema contemporáneo de responsabilidad que opera en México.

Destaca de manera especial el hecho de que el juicio de residencia no sólo tenía como efecto el de delimitar las responsabilidades en que hubiesen incurrido los funcionarios públicos, sino que implicaba una protección a los gobernados frente a los agravios que las autoridades les infirieran en su persona y en sus bienes, por lo que también constituye un antecedente de nuestro juicio de amparo.

Para definir el tema que nos ocupa resulta necesario considerar por lo menos dos acepciones de la palabra *juicio*: la primera de ellas es estrictamente lingüística y la segunda es la jurídica propiamente dicha, siendo esta última la que en razón del objeto de este trabajo nos interesa.

Según la tradición jurídica mexicana, que deriva en gran medida de la española, el término *juicio*, para efectos prácticos, es equivalente a *proceso*, sin embargo, es estricta teoría jurídica, existen diferencias como aquella que emerge de la propia definición de *proceso* entendido como el conjunto de actos jurídicos procesales, concatenados entre sí, que culminan con la resolución final de la controversia entre las partes en conflicto a través de un fallo, en el que el juzgador emite un pronunciamiento juicio, con base en una serie de consideraciones.

Para Carlos E. Mascareña y Buenavetura Pellisé Prats¹, *juicio* es, en general, la institución mediante la cual se da solución jurídica a los conflictos entre partes, sometiéndose a la decisión de un Juez; en este sentido, la palabra *juicio* viene a ser sinónimo de *proceso*, expresión ésta modernamente preferida, dentro de una terminología procesal más depurada. Afirman estos autores además, que “desde otro punto de vista resulta que para resolver jurídicamente un conflicto será siempre preciso que quien lo juzgue se forme una convicción o ‘juicio’ sobre la controversia planteada. La formación de este juicio es, en realidad, el punto decisivo y culminante de todo proceso”.

En este contexto, el término *juicio* es utilizado también, jurídicamente, para identificar la fase final del procedimiento penal que inicia al término de la etapa procesal de instrumentación y concluye con la emisión de la sentencia respectiva.

Para efectos de este trabajo, estimamos apropiado identificar el término *juicio* con *proceso* en razón de que nuestro tema central es el *juicio político*, entendiendo éste como el conjunto de actos procesales previstos en la ley, que tiene como finalidad la aplicación de

¹ Nueva Enciclopedia Jurídica Omega, Tomo XIV, 1ª ed., Ed. Barcelona, 1978, p.1.

sanciones específicas atribuidas a conductas determinadas, es decir, es el vehículo procesal para la aplicación de la norma sustantiva en materia de responsabilidad política, afirmación que desde ahora verteremos sin perjuicio de abundar enseguida sobre su contenido.

No obstante que, como se analizara más adelante, existe diversos antecedentes históricos legales de lo que en estricto sentido significa el juicio político mexicano, se encuentra actualmente concebido en la Constitución General de la República y en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, con renovada conceptualización a partir de las reformas constitucionales de 1982 y de la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de ese mismo año, antes de las cuales existía una notoria confusión entre el juicio político en su acepción estricta y el llamado *desafuero*, baste para considerar ello que el propio Burgoa se refiere en su obra, escrita en 1984², a este concepto como aquel reproche de tipo político que lleva a quienes pertenecen a un partido o grupo, a sufrir consecuencias de tipo social como tropiezos en la carrera política o hasta la muerte política de quienes se dedican a esta actividad.

Con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 31 de diciembre de 1982, y la respectiva reforma al artículo 114 Constitucional, afirma Francisco José de Andrea Sánchez³, comenzó una nueva etapa en la que predomina –por su importancia política– la declaración de procedencia (anteriormente *desafuero*) sobre el juicio político propiamente dicho. En virtud de estas reformas, tanto la *declaración de procedencia* como el propio *juicio político* adquieren su connotación actual, que es la que la constitucionalmente les corresponde.

Según Manuel González Oropeza⁴, el término “juicio político” es utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público.

Respecto al concepto de *juicio político*, Raúl F. Cárdenas⁵, aludiendo sobre las discusiones que sobre la materia se diere entre los constituyentes de 1856, afirma que predominó la idea de que el juicio político es el juicio de opinión, de la conciencia pública y de la confianza porque existen funcionarios que sin haber cometido hechos delictivos propiamente dichos, pierden la confianza pública constituyéndose un estorbo para las mejoras y progresos de la colectividad, cumpliendo el juicio político la tarea de facilitar el medio para destituir al funcionario cuando ya no merece la confianza pública.

De acuerdo con lo expresado, la materia jurídica del juicio político está constituida por la *responsabilidad política* de los servidores públicos quedando al margen, por ser materia de otro tipo de procedimientos las responsabilidades: penal, civil y administrativa.

En similares términos con lo anterior, Enrique Sánchez Bringas⁶ comenta en torno a la naturaleza jurídica de la responsabilidad pública, que puede ser política, penal, civil y

² Burgoa, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Porrúa, México 1984. p. 152.

³ *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*. Cambio XXI, Fundación Mexicana, 2ª ed. México, 1993. p.212.

⁴ *Diccionario jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1ª ed., 3ª reimpresión. Porrúa p. 1867-1868.

⁵ Cárdenas, Raúl F. *Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Porrúa México, 1982, p. 318.

⁶ Sánchez Bringas Enrique. *Derecho Constitucional*. 4ªed., Porrúa. México, 1999., p.703.

administrativa. En cuanto a la responsabilidad política nuestro autor afirma también, como lo hemos aquí señalado, que ésta se finca a través del juicio político aquellos servidores públicos que desempeñen cargos de especiales importancia con el contexto de los cuales afecten intereses públicos fundamentales.

La referida responsabilidad política, atribuibles a servidores públicos de “alta jerarquía”, deriva de infracciones graves de orden político también denominadas en otros tiempos “delitos oficiales”; ello, con independencia de que dichas infracciones puedan configurar o no, algún tipo de delito de carácter penal, falta administrativa o falta civil, que esté previsto en las leyes ordinarias.

Los servidores públicos de alta jerarquía son aquellos a los que se refiere los dos primeros párrafos de artículo 110 de la Constitución General de la República y las sanciones aplicables se contemplan en el párrafo tercero de este propio artículo, consistente éstas en la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar otros, sanciones que, dada la específica naturaleza del juicio político y las conductas que constituyen su materia, responden a la clara idea de que debe ser separado de su puesto al servidor público que ha demostrado con su conducta ser indigno del cargo político desempeñado, al amparo del cual cometió la infracción respectiva.

Francisco José de Andrea⁷, afirma al respecto lo siguiente: “La responsabilidad política se hace efectiva a través del juicio político, respecto de cierta categoría de funcionarios. El tribunal que declara esa responsabilidad es un tribunal político, que lo hace a través de un procedimiento especial y aplica las sanciones fijadas en la Constitución: destitución e inhabilitación perpetua para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza, en el servicio público”.

Para nosotros el *juicio político* es un procedimiento de naturaleza jurídica que tiene su fundamento en la Carta Magna, se instaure ante el Congreso de la Unión previa la formulación de una denuncia y tiene por objeto la investigación de las conductas de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de la Nación, previsto en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos; así como la aplicación de las sanciones correspondientes que pueden consistir en la destitución del cargo público que se ocupa o en la inhabilitación para obtener otro de uno hasta veinte años.

Un primer acercamiento a la naturaleza del *juicio político* es aquel que impone la búsqueda de la ubicación precisa de nuestro tema dentro de la primera gran división del Derecho, es decir, aquella que se busca en el contexto del Derecho Privado, el Derecho Público y del Derecho Social.

El Derecho Privado se integra por aquellas normas, principios e instituciones que regulan las relaciones entre los particulares donde los intereses que están en juego son privados y no trascienden al interés del Estado. Por tratarse de un tema relacionado con un

⁷ Ob. cit. p. 212

procedimiento constitucional que involucra la presencia de servidores públicos de la alta jerarquía de las tres funciones del supremo poder de la federación (legislativo, ejecutivo y judicial), a quien se atribuye haber lesionado los intereses públicos fundamentales de la nación, o su buen despacho, no cabe posibilidad alguna de que se ubique el *juicio político*, en el terreno del Derecho Privado. Si bien el procedimiento de juicio político se inicia a virtud de la presentación de una denuncia que puede hacer cualquier ciudadano en términos de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Público, ello no significa que se trate de un interés privado el que se encuentre en conflicto, sino un interés público fundamental, o su buen despacho, según lo dispone la fracción I del artículo 109 constitucional, que se encuentra definido y reglamentado por los artículos 5 y 7 de la Ley citada.

La posibilidad de cualquier persona formule la denuncia no significa la privatización del conflicto, es decir, que el conflicto se encuentra en terreno del Derecho Privado, pues sólo se traduce en el derecho de los ciudadanos de poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, que puede erigirse en órgano de investigación y acusación, la existencia de una infracción de carácter político cometida por un servidor público de alta jerarquía que afecte el interés público fundamental o su buen despacho y decida, en consecuencia, si es procedente el ejercicio de la acción de responsabilidad política a través de la formulación de la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores; en tal virtud, el ejercicio de la acción de responsabilidad política compete en exclusiva a la Cámara de Diputados, la que no puede ser confundida con el derecho de los ciudadanos de hacer de su conocimiento las infracciones a efecto de que valoren sobre la posible acusación.

En Derecho Social es el conjunto de normas, principios e instituciones que regulan la protección de las personas, grupos y sectores socialmente débiles para lograr su convivencia con los demás grupos y sectores de la sociedad dentro de un orden jurídico. Así la figura del *juicio político*, por definición, no encuentra lugar dentro de las normas de Derecho Social.

Lo dicho aquí resulta suficiente, si para ello empleamos el método simple de la exclusión, para considerar, de acuerdo con el contenido del Diccionario Jurídico Mexicano⁸, que el juicio político es un figura del Derecho Público, definido éste como el conjunto de normas que regula el ejercicio de la autoridad estatal, determinado y creado el órgano competente para ejercerla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos debe realizarse.

En esta condición, es evidente, por su significación, y por su objeto relacionado directamente con los "intereses fundamentales de la nación y su buen despacho" que el juicio político constituye tema indiscutible del Derecho Público.

A efecto de establecer las diferencias esenciales entre el juicio político y otros procedimientos jurisdiccionales del Derecho Público cuya materia es la responsabilidad de los servidores públicos, es necesario aclarar el concepto de "responsabilidad política", eje de nuestra figura en estudio, pues la responsabilidad administrativa propiamente dicha es

⁸ ob.cit.

materia de los procedimientos específicos también contemplados en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que se ventilan ante las Contralorías Internas en las dependencias y entidades del sector público federal y la Secretaría de la Función Pública; la responsabilidad penal es materia de los procedimientos penales; y, la responsabilidad civil, de los procedimientos civiles correspondientes.

En este punto habremos de señalar las diferencias sustanciales entre el juicio político y el procedimiento jurídico de declaración de procedencia a través del cual se ventilan también cuestiones de responsabilidad de los servidores públicos.

Definir un concepto es en sí difícil, máxime cuando, como en el caso el término “responsabilidad”, puede ser usado por muy diversas acepciones. En el lenguaje ordinario responsabilidad puede ser identificada en frases coloquiales o cotidianas. Dentro del rubro de la responsabilidad pública, entendida como aquella inherente a los servidores públicos y prevista por los ordenamientos constitucionales, nos interesa el término “responsabilidad política” entendida como el deber inherente a un cargo de tipo político en que su titular, que será siempre un servidor público de alta jerarquía, deberá comportarse en su ejercicio siempre con respeto irrestricto, y como garante, de los intereses públicos fundamentales de la nación o de su buen despacho, so pena que de no proceder de acuerdo con ello, quedará destituido de su encargo e inhabilitado para ocupar otro durante un tiempo determinado.

Ahora bien, sin perjuicio de establecer las características especiales del procedimiento del juicio político; es preciso mencionar también las diferencias del mismo con el procedimiento de declaración de procedencia para procedimiento penal a que se refiere el Capítulo III del Título I de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que están determinadas en función de las causales de las sanciones que cada uno de los procedimientos corresponda.

Efectivamente, las causales del procedimiento de juicio político son aquellas previstas en los artículos 5 segundo párrafo y 7 de la Ley, mientras que las causales para el procedimiento de declaración de procedencia están directamente relacionadas con la comisión de un ilícito de carácter penal.

Las consecuencias o sanciones previstas en la Ley, aplicables a las conductas materia del juicio político, consiste en la destitución del cargo y la inhabilitación de uno a veinte años. Las consecuencias del procedimiento de declaración de procedencia (o desafuero) consisten solamente en la separación del cargo, con independencia de las sanciones penales que pudieran derivar del proceso penal respectivo, ya sea que éste se instaure en virtud de la declaratoria de procedencia o se inicie el procedimiento penal a su vez concluido el empleo cargo o comisión en el servicio público.

Es frecuente la confusión en la práctica política entre el *juicio político* y el *desafuero*, que, desde luego, no encuentra cabida en el terreno jurídico en el que ambos conceptos se encuentran perfectamente definidos. No obstante, conviene explicar tal situación con claridad ambos procedimientos de origen constitucional.

El término *fuero* proviene del latín *forum*, que significa tribunal⁹, aunque desde la Edad Media ha tenido diversas acepciones, como, por mencionar algunos ejemplos, el *fuero secular*, utilizado como sinónimo de poder o jurisdicción; el *fuero municipal*, entendido como aquel cuerpo de leyes que se concede a una ciudad o villa para su gobierno o administración de justicia; o, simplemente como el conjunto de exenciones o privilegios concedidos a una persona, región o provincia, etc. José Luis Soberanes Fernández, en el Diccionario Jurídico Mexicano¹⁰, al abordar el origen latino del vocablo *forum* se refiere a éste como recinto sin edificar, plaza pública o vida pública y judicial y que, por extensión, así se le denomina al sitio donde se administra justicia, es decir, al local que ocupa un tribunal.

En la práctica jurídica mexicana, el término también tiene diversos usos, por ejemplo se utiliza como sinónimo de competencia al distinguir entre los fueros comunes y los fueros federales en el contexto de la actividad jurisdiccional, como sinónimo de jurisdicción cuando nos referimos al fuero militar para referirse a la actividad jurídica castrense; y, respecto del concepto que nos interesa, se ha hablado del fuero constitucional, en términos genéricos asociándolo con la inmunidad que goza determinados altos funcionarios de la Federación o de los Estados mientras dura en su cargo, para enfrentar responsabilidades penales, políticas o administrativas por actos indebidos cometidos durante su encargo.

El fuero constitucional era, hasta antes de 1982 en México, el *status* de que gozaban los altos funcionarios de la federación para ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, hasta que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante un procedimiento denominado de “desafuero”, resolviera sobre la procedencia del procedimiento penal respectivo y con ello se privaba al funcionario del fuero constitucional.

Para aclarar la confusión planteada, hay que precisar que en virtud de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre del citado año, el procedimiento de referencia cambió su denominación por el de “declaración de procedencia” en el que sin utilizarse más los términos “fuero” y “desafuero”, constituye el procedimiento a través del cual se autoriza o no, por mandato constitucional el inicio o la prosecución de un procedimiento penal en contra de un alto funcionario de la Federación de aquellos contemplados en el artículo 110 de la Constitución General de la República, por la comisión de un delito, inmunidad que subsiste sólo hasta que no se emita la citada declaración de procedencia; o, hasta que concluya el cargo público respectivo, pues la declaración de la Cámara Legislativa no puede prejuzgar el procedimiento penal en cuestión.

El procedimiento de declaración de procedencia es distinto al procedimiento de juicio político, pues mientras en aquél el objetivo es autorizar la procedencia de un proceso penal por la comisión de un delito, hablese de iniciación o procuración, en éste el objetivo es la destitución del funcionario público y su inhabilitación por el tiempo correspondiente, motivada no por la comisión de un delito, sino por su responsabilidad política en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

⁹ Palomar de Miguel Juan. *Diccionario para Juristas*. Mayo. México, 1981, p. 61.

¹⁰ Ob. cit. p. 1484.

2. RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL EN MEXICO: ANTECEDENTES.

2.1.CONSTITUCIÓN DE 1824.

La constitución de 1824 tuvo como uno de sus principios fundamentales la idea de la separación de poderes. Su artículo sexto así lo exponía: “Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.” Esta formula es la expresión que adoptaron los constituyentes, de acuerdo con el pensamiento de Locke y de Montersquieu, para asegurar que el poder detenga al poder. Que lo detenga por y para la libertad del hombre. Que una misma persona no posea todo el poder porque entonces la libertad fenece.¹¹

La Carta del 24 crea de esta forma mecanismos para fincar responsabilidades a los servidores públicos que cometan algún ilícito. Los artículos 30, 38 frac. I y II, 40, 107, 108 y 137 frac.V reglamentaba las causas y el procedimiento que habría de seguirse en contra del Presidente de la República cuando cometiera alguno de los delitos establecidos en ellos.

De acuerdo con esto cualquier Cámara podía conocer, en calidad de gran jurado, las acusaciones que se le imputaran al presidente de la república por:

- a) Delitos de traición a la independencia nacional o a la forma de gobierno;
- b) Delitos de cohecho o soborno durante la gestión;
- c) Actos para impedir las elecciones de presidente, senadores y diputados o para impedir que estos se presenten a realizar sus funciones en las épocas señaladas por la Constitución.
- d) Impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de sus funciones.

Lo anterior lo podemos afirmar en lo siguiente:

“Art. 30.- La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos de que hayan intervenido en el senado o el consejo de gobierno en razón de su atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de su destino.”

“Art. 38.- Cualquiera de las Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

- I. Del presidente de la Federación, por los delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometido durante el tiempo de su empleo.*
- II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones del presidente, senadores y diputados o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquier de las facultades que les atribuye la misma.*

III y IV... ”

¹¹ Carpizo, Jorge. “Estudios Constitucionales”. 7º ed. Porrúa. México 1999 p. 271.

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

“Art. 107.- El presidente, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las cámaras, y solo por los delitos de que habla el artículo 36 [debió ser 38], cometido en el tiempo que allí se expresa.”

“Art. 108.- Dentro de un año, contando desde el día de que el presidente cesare en sus funciones, tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las cámaras, por los delitos de que habla el artículo 38, y además por cualquiera otros, con tal que sea cometidos durante el tiempo de empleo. Pasado este año, no podrá ser acusado por dichos delitos.”

***“Art. 137.- Las atribuciones del Corte Suprema de Justicia son las siguientes:
I a IV...”***

V. Conocer:

Primero. De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente, según los artículo 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.

Segundo a Sexto ...”

La materia, objeto del juicio de responsabilidad, aparecía como ilimitada. El juicio tenía un carácter marcadamente represivo: se pretendía castigar al responsable por haber éste quebrantado su obligaciones jurídicos-constitucionales, obligándolo a resarcir de daños al agraviante, o simplemente restablecer el orden conculcado. En cuanto a los efectos cabe señalar que eran las consabidas; efectos provisionales de suspensión del cargo, sanciones económicas sobre una parte del suelo; inhabilitación y las penas previstas según la clase de delito que se tratara, además de la obligación de resarcir los daños como ya se menciona. A través de este sistema se llegaba a proteger la Constitución y todo el orden legal; así como los derechos o garantías de las personas.

2.2. CONSTITUCIÓN DE 1857.

La Constitución Liberal de 1857 le concedió un título especial a la responsabilidad de los funcionarios públicos, que era el Título IV, el cual abarcaba del artículo 103 al 108. El título en mención señalada los paso a seguir para establecer el juicio de responsabilidad en contra del funcionario público involucrado en alguna irregularidad; así también, señalaba las causas por las cuales el funcionario público era objeto de juicio. Por último mencionaba de forma clara y precisa en contra de quienes podía enderezarse el juicio de responsabilidad, siendo el Presidente de la República, los secretarios del despacho, los diputados —recordando que no existía senadores en aquél entonces— los ministros de la Suprema Corte y los gobernadores de los Estados.

No obstante al Presidente de la República se le restringe, en su beneficio, el campo de las faltas por las que puede ser juzgado, siendo traición a la patria, faltas electorales y delitos graves del orden común. Naciendo con ello el concepto de faltas oficiales, que eran un cartabón específico de delitos, diferentes a los comunes y estableciendo una ley especial.

Los artículos 104 y 105 exponían la forma que debía de proceder en caso de responsabilidad en contra de algún funcionario público. El Congreso efectuaba una exposición en la cual dictaminaba si había lugar al juicio, es decir, daba una declaratoria de procedimiento para pasar a los tribunales comunes si se trataba de delitos comunes o la Suprema Corte de Justicia si trataba de delitos oficiales. La responsabilidad de los delitos y faltas oficiales sólo era exigible durante el periodo que durara en el encargo y un año después, según el texto del artículo 107.

La reforma constitucional del 13 de febrero de 1874, cambió ciertos aspectos de la responsabilidad oficial, como 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. De igual manera estas reformas incluyeron a los senadores que antes no se tenían contemplados.

El procedimiento cambió volviendo los ojos al procedimiento norteamericano, ya que el Senado haría las veces de 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 como lo estableció el procedimiento original.

2.3. CONSTITUCIÓN DE 1917.

La Carta Política de 1917 no tuvo grandes modificaciones en cuanto a lo que se refiere a la responsabilidad de los funcionarios públicos ya que este seguía conservando el título que anteriormente poseía en la Constitución de 1857, el Título IV. El título daba las causas y las personas que podían ser juzgadas por su irresponsabilidad en el desempeño de sus funciones; el procedimiento para enjuiciarlos conservaba su esencia de origen; sin embargo lo referente al Jefe del Ejecutivo hubo cambios muy notables, pues ya tan sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Aquellos cambios hechos especialmente al Ejecutivo Federal tenían su justificación según Venustiano Carranza en el siguiente análisis *“El poder Legislativo estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos...se proponen varias reformas..., la principal es quitarle a al Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los*

demás altos funcionarios de la federación, ...que motivó que la dictadura pasada siempre se preocupase tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas".¹²

De igual forma en el Debate Constitucional del 18 de enero de 1917, los constituyentes Paulino Machorro Narvaez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina reafirmaban lo dicho por Carranza al concluir que sería un error el dotar al Congreso la oportunidad de juzgar al Ejecutivo por cualquier motivo, pues ello traerá inestabilidad al país y que mediante esa disposición se protegía al Ejecutivo Nacional de cualquier ataque. Dejando el texto del siguiente modo:

Artículo 108. Los senadores y diputados del Congreso del la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones un que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estado y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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

El 20 de agosto de 1928 se publica la primera reforma a la Constitución del 17 en lo que se refiere a las responsabilidades de los funcionarios públicos. Desde entonces y durante muchos años no existe en la constitución el juicio político, por lo menos con este nombre.

El 28 de diciembre de 1982, el presidente en turno, para iniciar su periodo presidencial, publica la reforma a la Constitución, en la que estableció el juicio político, tal como aparece actualmente. Antes de las reformas México se estuvo sirviendo del viejo sistema residencialista o juicio de responsabilidad, de origen español.

Mas los autores de dicho reforma han excluido al presidente de la República de ser sujeto de responsabilidad por juicio político. ¿Este hecho permite concluir en qué el presidente es impune respecto a la comisión de los muy graves ilícitos de que se conocen por el juicio político? La respuesta que tenemos frente a nosotros es la afirmación; pues claro esta que no había problema, si cerrada la vía de la responsabilidad política se tuviera abierta algún otro camino para hacer efectiva su presunta responsabilidad. Sin embargo la verdad cierra todas las rutas y sin darnos mayor explicación se inhibe todo el sistema para no actuar y consolidar, con su inactividad y silencio, su impunidad. En este sentido se reconoce lo antes escritos al no haber nada más que acusar al presidente de los delitos allí enunciado con exclusión absoluta de todo los demás supuestos ya que el *traición a la patria* resulta casi imposible su configuración y nadie sabe cuales son los *delitos graves del orden común*, de hecho queda investido de inmunidad.

¹² La incoherencia del juicio político en "el mundo del abogado" año2, N° 12, abril del 2000.

3. SITUACIÓN ACTUAL

3.1. PERSONAS QUE PUEDEN SER LLAMADAS A JUICIO POLÍTICO.

En este punto nuestra Carta Magna es muy clara, no dando lugar a ninguna mala interpretación. De acuerdo con el artículo 110 podrán ser sujetos de juicio político los servidores públicos que limitadamente señala dicho precepto constitucional. Siendo los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a 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, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen,

Puede notarse que dentro del listado que conforma los sujetos viables a enjuiciamiento político, el Presidente de la República no forma parte de ellos. Aspecto que a nuestros ojos demuestra una total inmunidad, como se ha venido marcado, hacia el Jefe del Ejecutivo. No obstante, hay quienes creen innecesario que su persona sea blanco del juicio durante su gestión presidencial, pues afirman que esto conllevaría a un desequilibrio para el país, dado que según ellos tendríamos con seguridad un cambio de gobierno cada año. Así juristas como Lanz Duret comenta al respecto que “la Constitución del 17 hizo, pues, perfectamente al excluir de toda responsabilidad directa al Jefe del Estado por la infracciones que cometa contra la Constitución, porque si realmente las Cámaras pudieran procesarlo y destituirlo tendríamos con seguridad un cambio de gobierno cada año, con todas las consecuencias ruinosas para el país [debido a que sería] blanco de las acusaciones frecuentes, violentas y apasionadas de los miembros del Congreso.”¹³ Mas nosotros pensamos todo lo contrario ya que al no permitir que pueda ser juzgado el primer mandatario estaríamos aceptando su falta de responsabilidad, atrayendo como hecho una dictadura constitucional.

El juicio político que fue introducido en nuestro ordenamiento jurídico mexicano, después de las reformas constitucionales a todo el Título IV en 1982, es sin temor a equivocarnos, la herramienta indicada para hacer cumplir los valores constitucionales consagrados en nuestra Carta Política del 1917. Recordando que la responsabilidad política no sólo abarca los actos ilícitos de la autoridad, sino que muchas veces comprende también

¹³ Lanz Duret, Miguel “*Derecho Constitucional Mexicano*” 8ª reimpresión, editorial Continental, México 1982, p 372-373.

a los actos lícitos y legítimos que son objeto de discusión, de moción de censura y hasta de enjuiciamiento político.

Por lo tanto consideramos que el hecho de no incluir entre los sujetos a la responsabilidad por juicio político al propio Presidente de la República es un total y completa irresponsabilidad por parte de los legisladores.

3.2. INICIO, PROCEDIMIENTO Y CULMINACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO.

Las razones que podrían dar origen a establecer juicio político en contra de un servidor público, se encuentra previsto en la fracción I del artículo 109 constitucional, dando causa de ello *cuando en ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.*

La previsión constitucional sólo establece lo que en amplio sentido debe ser la materia de juicio político, tocando a las disposiciones reglamentarias definir en concreto las circunstancias en que se perjudique los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Para ello el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos hace mención de ello en ocho supuestos:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;*
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;*
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;*
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;*
- V.- La usurpación de atribuciones;*
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*
- 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 precede 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 delictivo se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Al margen del análisis de artículo mencionado nótese que se trata de normas jurídicas de las llamadas “abiertas”, es decir, de aquellas que corresponderá al juzgador Cerrar al momento de emitir el respectivo juicio de valorización sobre la conducta realizada para determinar con criterio estrictamente político, que dicha conducta de tal o cual servidor público de alta jerarquía lesiono lo intereses públicos fundamentales de la nación o su buen despacho.

El modelo más contundente de normas cerradas, en contraposición a las referidas normas abiertas, está constituido por las normas jurídicas penales, mismas que por mandato expreso del artículo 14 constitucional, a través de la garantía de legalidad en materia penal, deben ser claramente descriptivas de la conducta que va a sancionar, al afirmar en su tercer párrafo que *En los juicios de orden criminal queda prohibida imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no está decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata*, de lo que se desprende que los tipos penales deberán estar establecidos de forma tal que describan con exactitud la conducta humana a sancionar.

No obstante que cada una de estas causales del juicio político pueda expresarse una amplia gama de consideraciones o interpretaciones, los dos párrafos finales del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos concluyen acotando dos aspectos fundamentales que deben ser considerados.

El primero consiste en que ninguna de las causales puede sustentarse en la mera expresión de ideas, lo que se traduce en que sólo puede tratarse de acciones u omisiones encaminadas a afectar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, protegidos por las diversas fracciones del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de tal manera que la sola expresión de ideas que no se acompaña de actos u omisiones que puede encuadrarse, a juicio de órgano de acusación, en la fracciones referidas, no será causa de juicio político.

El segundo aspecto que hay que considerar es que el último párrafo del referido artículo 7, además de precisar la distinción entre las causas de juicio político y las cuestiones de tipo penal, otorga al Congreso de la Unión la facultad, a través de cualquiera de sus Cámaras y evidentemente en el marco de sus respectivas competencias, de valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refieren sus distintas fracciones. Esto significa que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores gozan de amplias facultades de valoración. Primera sobre la existencia y gravedad de las conductas imputadas a los servidores públicos de alta jerarquía y si son, a su juicio, suficientes para formular la acusación respectivamente ante la Cámara de Senadores y, a éste, para valorar la existencia de los actos u omisiones son suficientes para emitir fallo condenatorio en contra del servidor público involucrado.

En el juicio político la Cámara de Diputados instruye el procedimiento actuando como órgano de acusación y la Cámara de Senadores funge con Jurado de Sentencia; pero antes de proseguir veremos cómo se preparan cada una de ellas para el desarrollo del procedimiento en cuestión.

La Gran Comisión de cada una de las Cámaras, al proponerle 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 al 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 integrantes para que formen la Sección Instructora de la Cámara de Diputados y la Sección de Enjuiciamiento en la Cámara de Senadores.

Las comisiones que jurisdiccionalmente se constituyan para estos efectos tendrán un carácter transitorio y se integraran para la atención de las responsabilidades en que incurran los funcionarios públicos, pero seguirán operando durante los recesos del Congreso de la Unión y los de las propias Cámaras y para el despacho de los asuntos a su cargo.

La Cámara de Diputados substanciará el procedimiento por conducto de la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales y por la Comisión de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una, para que en unión de sus respectivos 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 estará integrada por siete diputados que constituirán la Subcomisión de Examen Previo y que tendrá un carácter transitorio y una competencia exclusiva para efectos del capítulo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esto es, las etapas procedimentales del Juicio Político son atendidas por una Subcomisión, el 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.

Una vez examinado como se compondrán cada una de las Cámaras, pasaremos al estudio del inicio del Juicio Político. El requisito indispensable para iniciar el procedimiento, del juicio en materia, es la presentación de la denuncia que puede hacer cualquier ciudadano, bajo más estricta responsabilidad, ante la Cámara de Diputados. Según el artículo 9 de la ley en cita, la denuncia sólo podrá ser presentada por las conductas a que se refiera el artículo 7 de la propia ley.

En cuanto a la formalidad, la denuncia deberá ser presentada por escrito, debidamente firmada y será acompañada de las pruebas documentales u otras diversas relacionadas con la existencia de la infracción que se imputa al servidor público, que arroje elementos suficientes para presumir la responsabilidad política del servidor público.

Para el caso de que exista documentación que el denunciante estime necesaria para el éxito de la investigación y que por cualquier causa se encuentre en poder de alguna autoridad, estando éste en imposibilidad de acompañarla a la denuncia o hacerla llegar al Juicio Político, deberá hacer el señalamiento correspondiente para que la Subcomisión de Examen Previo de la Cámara de Diputados proceda a solicitarla por los conductos pertinentes.

Es condición necesaria para la precedencia del Juicio Político, que la denuncia sea presentada durante el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, o a más tardar dentro del año siguiente a la conclusión de sus funciones; en caso contrario, se estará ante una causa de notoria improcedencia, por prescripción, del Juicio Político.

La presentación de la denuncia ante la Cámara de Diputados se hará a través de la Oficialía Mayor y deberá ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes; hecho esto, será turnada a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones de Gobierno y

Puntos Constitucionales y de Justicia, para que esta dictamine si la denuncia es procedente y amerita la instalación del procedimiento; para ello cada Comisión integrada por un Comisión de Examen Previo de denuncias de Juicio Político, tendrá un plazo de no mayor de treinta días hábiles para: 1° determinar si el inculpado puede ser considerado como servidor público; 2° si la conducta atribuida corresponde a los enumerales en el artículo 7 de la ley en mención.

La Sección Instructora de la Cámara de Diputados iniciara el procedimiento de Responsabilidad Política en su fase de instrucción, el cual tiene como finalidad, la comprobación de la conducto o hecho materia de la denuncia. Esta misma sección, de acuerdo con lo establecido, dispone de tres días naturales, a partir de la ratificación de la denuncia, para informar al denunciado sobre la materia de la denuncia haciéndole saber su derecho a defenderse y la obligación de comparecer personalmente o de informe por escrito, dentro de los siete días naturales siguiente a la notificación, respecto de la conducta imputada.

Transcurrido el término concedido al denunciado para que comparezca o informe, o una vez que haya sucedido cualquiera de estas circunstancias, la Sección Instructora ordena la apertura del procedimiento a prueba, por treinta días naturales, dentro del cual se desahogarán las pruebas que ofrezca cada una de las partes así como las que la propia sección estimare que son pertinentes para mejor proveer. Dicho período probatorio, de acuerdo con la Ley, podrá ser ampliado en la medida que resulte estrictamente necesario para desahogar las pruebas oportunamente ofrecidas u otras que sea preciso allegarse. La calificación de la pertinencia de las pruebas es facultad exclusiva de la sección.

La fase de instrucción del procedimiento en la Cámara de Diputados concluye al término del período probatorio, según se desprende del artículo 15 de la Ley. Sucedido esto, se pondrá el expediente a la vista del denunciante y del denunciado y sus defensores, en ese orden, por un plazo de treinta días naturales para que tomen las notas pertinentes y expresen sus alegatos por escrito dentro de los seis días siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Terminado el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en las que debe analizar clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados al servidor público haciendo las consideraciones jurídicas procedentes para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Las conclusiones que puede emitir la Sección Instructora pueden ser a) *De no acusación* y b) *De acusación*. Las conclusiones de no acusación será propuesta cuando de las constancias del procedimiento se desprenda la inocencia del acusado, en ellas se pondrá la declaración de que no ha lugar al procedimiento en su contra por la conducta imputa en la denuncia.

Por el contrario, si de las constancias aparecen elementos suficientes para acreditar la responsabilidad política que se imputa al encausado, se emitirán conclusiones acusatorias,

en las que se deberán proponer, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Reglamentaria en cita, lo siguiente:

- I.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II.- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- III.- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8o. de esta Ley, y
- IV.- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

Emitidas las conclusiones, cualquiera que sea su naturaleza, deberá de ser turnada a la Secretaría de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara se reunirá y resolverá sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes. Esto se hará saber por la Secretaría al denunciante y al encausado para que comparezcan, el primero por sí y el segundo por asistencia de su defensor, a fin de que aleguen de acuerdo con sus intereses.

Al día siguiente para la audiencia, la Cámara de Diputados se erigirá en Órgano de Acusación, mediante declaración expresa de su Presidente. La Secretaría dará lectura a las constancias o a una síntesis de las mismas que contenga los puntos sustanciales y las conclusiones de la Sección Instructora. Acto seguido se concederá la palabra al denunciante y al encausado y su defensor, en ese orden, para que aleguen lo que su interés convenga. El denunciante goza del derecho de réplica, pero de acuerdo con la Ley, el imputado y su defensor podrá hacer uso de la palabra en último término. La Cámara, erigido en órgano de acusación deberá de discutir y votar las conclusiones propuestas en ausencia del denunciante y denunciado.

La Cámara de Diputados, erigida en Órgano de Acusación, podrá resolver que no procede la acusación en contra del servidor público, en cuyo caso éste podrá continuar en el ejercicio de su cargo. De lo contrario, se podrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se turnará la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que se sostenga la acusación ante el Senado.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores deberá turnarla de inmediato a la Sección de Enjuiciamiento a cargo de la cual corre la obligación de emplazar a la Comisión de Diputados encargada de dar seguimiento a la acusación, al propio acusado y a su defensor, para que presenten por escrito alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido el plazo, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento formulará conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y de los alegatos expresados, proponiendo la sanción que deba imponerse y señalando los preceptos legales en que se funde.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores tiene facultad para escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostiene la acusación y al acusado y su defensor si así le estima conveniente o si lo solicitan los interesados. Tienen además la

facultad concedida por la ley para ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer a efectos de integrar sus propias conclusiones.

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su presidente anunciará que debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de las conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión de acusación de los Diputados, al acusado y su defensor.

Llegada la hora fijada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores hará la declaratoria formal de que se erige en Jurado de Sentencia, y se procederá de la siguiente manera:

La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento; acto continuo, se concederá la voz a la Comisión de Diputados, al servidor público por sí o por conducto de su defensor, retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo la Comisión de Diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan. Terminado, el Presidente hará la declaratoria que particularmente corresponda.

Si la resolución que se dicte en el juicio político es absolutoria, el servidor público es liberado de todo cargo marcando con ello su inocencia. En cambio si la resolución que se tome es condenatoria, se sancionará, de acuerdo con los artículo 110 constitucional tercer párrafo y 8 de la Ley de Responsabilidad, al servidor público con destitución, pudiendo también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleo, cargo o comisiones en el servicio público desde una hasta veinte años.

Empero, hay quienes opinan que el castigo impuesto suele ser limitado ya que, en el derecho comparado se ve una evolución al poder castigarlo con prisión e incluso con la pérdida de la vida. Muy al contrario a todo ello nosotros somos partidarios de las ideas de Tocqueville al comentar que *condenar a un enemigo político a muerte, para arrebatárle el poder, es a los ojos de todos un horrible asesinato; pero declarar a su adversario indigno de ocupar el poder y quitárselo dejándole la libertad y la vida, parece el resultado honrado de la lucha.*¹⁴

¹⁴ Ob.cit. p. 115.

4. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL JUICIO POLÍTICO.

4.1. EL PRESIDENTE Y SU JUICIO POLÍTICO: ¿PORQUÉ ES NECESARIO?

Las disposiciones que a través de la historia han reglamentado las responsabilidades del presidente de la República permite afirmar que existe una marcada tendencia para restringir las causas por las cuales el Titular del Ejecutivo Federal puede ser enjuiciado. De la Constitución de 1824, donde se dispuso que era responsable por actos que representaran traición contra la independencia nacional, cohecho o soborno, ataques al normal desarrollo de los procesos electorales y por obstaculiza o impedir al Congreso de la Unión el ejercicio de sus atribuciones, llegamos a la Constitución de 1917, donde se establece que el presidente goza de inmunidad por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, excepto en dos casos: los delitos graves del orden común y traición a la patria.

Puede observarse que se ha reducido los caso en que el presidente incurre en responsabilidad. En efecto, el problema fundamental que nos plantea es la inmunidad en que ha quedado el Presidente de la República al dejar a esta alta magistratura ser responsable y enjuiciado, en el mejor de los casos, mas que por los delitos mencionados en artículo 108 constitucional; y esto nada más durante el tiempo de su encargo, de manera que concluido éste ya no habría posibilidad de enjuiciarlo. También al excluir a su persona de ser sujeto del llamado juicio político, después de las reformas constitucionales de 1982, se encubrió más con ello la falta de responsabilidad al Máximo Mandatario.

Seguramente el constituyente pretendió proteger la estabilidad política de la nación, evitando que el Presidente de la República pudiera ser procesado por cualquier conducta ilícita, lo que facilitaría los motivos e interese personales vulneraran la investidura presidencial. Basta con sólo escuchar las razones del Lic. Fernando Lizardi, miembro del Congreso Constituyente, de la segunda comisión vespertina correspondiente al 1 de enero de 1917:

Nuestro sistema político está organizado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ningún poder de esos poderes es soberano con relación a los otros, es decir, ninguno es mayor que otro ni menos que otro. Se necesita, pues, que cada uno de estos poderes sea intocable por los otros dos, y es perfectamente fácil de conseguirse, por lo que se refiere al Legislativo y Judicial, toda vez que esta compuesto de varios miembros; y si un diputado viola la Constitución no se atenta contra la soberanía del Legislador cuando se procede contra ese diputado o contra ese senador; de la misma manera cuando un magistrado de la Suprema Corte de Justicia viola la Constitución no se atenta contra el Poder Judicial porque se procede contra ese magistrado de la Suprema Corte de Justicia toda vez que el primer caso han quedado los demás diputados y senadores y en el segundo caso han quedado los magistrados y, por consiguiente, los poderes quedan intactos; pero hemos reconocido y aprobado ya un artículo que preceptúa que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, y desde el momento de que esa persona, durante el ejercicio de su cargo, pudiera ser procesado por la violación a la Constitución, daríamos lugar a la intromisión de los poderes, a la supremacía de los otros poderes sobres el Poder Ejecutivo, cosa que sería

fatal en nuestro sistema de ponderación —como diría el señor Medina— o de equilibrio—como diría el señor Truchuelo— de los diversos poderes públicos. ¿Cómo evitar que el Presidente de la República viole la Constitución? Esto está evitado ya; no es necesario enjuiciarlo; en ningún acto del Presidente de la República, en ninguno de los ramos de la Administración tiene validez su firma si no va refrendada por la del secretario de Estado correspondiente. Ahora bien, desde el momento en que viole el Presidente de la República la Constitución, no será el único violador de la Constitución, sino que habrá también un secretario de Estado para reprimir la falta, habrá el Poder Judicial para castigar al inmediato responsable y se castigara al secretario de Estado que hubiera podido evitar la violación de la Constitución negándose a firmar el acuerdo que hubiera dictado el Presidente de la República... Se me dirá: "Se ha castigado ya al secretario de Estado responsable, pero no se ha castigado al Presidente de la República, y esto es contra los más elementales principios de la justicia, toda vez que no es posible castigar a uno de los autores de un delito y perdonar al otro." Pues, señores diputado, no se trata de perdonar al Presidente de la República, se necesita conservar en su investidura y ejercicio del Poder Ejecutivo sin perjuicio de castigarlo después...; de no hacerlo así, habremos roto por completo el equilibrio de los poderes y habremos convertido al Ejecutivo en un esclavo del Legislativo.¹⁵

El hecho de no exigirle responsabilidad al Presidente de la República por existir el riesgo de crear consecuencias ruinosas para el país y romper el equilibrio de poderes, ha sido la gran excusa de los legisladores sin tomar en cuenta que la existencia de la responsabilidad política presidencial es tema fundamental dentro de la forma republicana de gobierno.

Inclusive la propia Constitución señala el deber que tiene *todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen* en su articulado 128; y de forma más directa al Jefe del Ejecutivo en el artículo 87 cuando éste al consignar la protesta antes de tomar posesión de su cargo de *guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen*, y de no ser así la Nación se lo demandara.

Lo triste y frustrante es que hablamos totalmente de letra muerta, debido que enviar a juicio político al Presidente de la República, como actualmente esta el texto constitucional, es imposible; ya que toda herramienta jurídica que pudiera tenerse para dicho propósito a sido reducida y en algunos casos apartada.

La demanda popular es un hermoso romanticismo, que de nada sirve como sanción para el Primer Mandatario si no se tiene los instrumentos jurídico indispensables que lo constriñan a responder por las faltas que pudiese cometer. De ahí la urgente necesidad de abrir la posibilidad de someterlo a proceso.

¹⁵ Artegaga Nava. ob cit. p. 1008.

El juicio político al Jefe del Estado no causaría más que un ataque indirecto al principio de la división de poderes; no amenazando la existencia del Estado si no al contrario reafirmara el Estado de Derecho en que se encuentra cimentado, al brindar la oportunidad de poder juzgar al Titular del Ejecutivo Federal. No tratamos de establecer un Ejecutivo esclavo del Legislativo, como se llegó a mencionar, sino al contrario la creación de un Poder Ejecutivo vigoroso que sea capaz de afrontar sus responsabilidades y admitir sus errores cuando los tenga.

Pese a lo expuesto, no negamos que la responsabilidad del Presidente exigida a través de un juicio político implica fundamentalmente un problema político, un enfrentamiento total y frontal entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exigirá responsabilidad al Presidente; donde si se le declara culpable éste sería destituido de su cargo e inhabilitado para obtener otro puesto por el tiempo que determine la ley. Si el hecho o los hechos por los cuales se exigió responsabilidad al Presidente, tienen otra pena señalada en la ley, el expresidente quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y, en su caso, lo castiguen.

Aún a sabiendas de eso no podemos, ni debemos tolerar el incumplimiento de las obligaciones presidenciales, pues recordemos que los preceptos constitucionales se hicieron para que se cumplan; para proteger un estilo de vida libre y digna, y no es posible pensar que todos los habitantes de país, todas las autoridades y funcionarios, deben acatar la Constitución, con la excepción de la autoridad más importante que es quien más la puede violar y lesionar. Esto no es posible, el Presidente de la República no está por encima de la Constitución.

Si bien el juicio del Presidente entrañe un problema político, no es razón suficiente para atentar al principio fundamental de todo Estado de Derecho el cual se sustenta en la línea de la igualdad que debe prevalecer entre gobernados y gobernantes y que consiste en su indiscutible sometimiento al Derecho.

No hay que olvidar que los gobernantes no son nuestros amos, sino los empleados del pueblo soberano el cual tiene el derecho de exigirles que actúen con honradez, lealtad, legalidad y eficacia; ya que si han sido escogidos mediante el voto, fue por la confianza que el pueblo depositó sobre ellos al suponer ser los más capaces, y no otros, para desempeñar dichos puestos. Pero en el momento de no cumplir con la voluntad del pueblo al demostrar ineptitud o desinterés en sus funciones y en la patria, exigir su responsabilidad es un derecho natural que no se le puede ser negado ni arrebatado. Siendo en nuestro caso concreto el juicio político la única arma legal de la que puede allegarse para requerir a un Ejecutivo autoritario y déspota, o débil e inútil a rendir cuentas de sus actos.

4.2. TRAICIÓN A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMÚN: CAUSALES PARA PROCER EN CONTRA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Con antelación señalamos sin profundizar en ello las causas por las cuales el Presidente puede ser encausado y procesado; pese a la exposición hecha, el segundo párrafo del artículo 108 no llega a ser de todo convincente, al disponer que *el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común.*

Técnicamente no existe problema para determinar cuando se está frente al delito de traición a la patria; éste se encuentra debidamente tipificado en el Código Penal Federal, en los artículos 123, 124 y 125.

No así con los delitos graves del orden común que, en acuerdo con el maestro Tena Ramírez, es una expresión ambigua y peligrosa. La expresión *común* en nuestro léxico jurídico hace referencia a las normas locales en oposición a las federales, en este caso la Constitución, comenta nuestro autor, no es esa la acepción utilizada sino que se contraponen los delitos comunes a los delitos oficiales.¹⁶

Con base a los nuevos textos constitucionales el criterio arriba señalado ya no es válido en la actualidad, debido a que se eliminó la especie *delitos oficiales* provocando con ello el dejar la expresión *delitos graves del orden común* en un estado de incógnita al no saber con que contraponerlos. En un principio Ramírez al quererlos definir expresaba que dichos delitos eran aquellos connotados en el artículo 22 constitucional por los cuales autorizaba la pena de muerte, que vienen a ser: parricida, homicida con alevosía, premeditación o ventaja, incendiario, plagiarlo, saltador de caminos, y pirata. Posteriormente se retractó al comentar que aquellos delitos debieran considerarse como gravísimos y la calidad de delitos graves del orden común sólo debieran ser los que una ley secundaria describa. Otros han sugerido, tomando ideas de la doctrina norteamericana que dichos delitos debieran de ser determinados casuísticamente por el Congreso de la Unión.

Sin embargo el inclinarse ya sea por una u otra situación implica el dotar de una fuerza al Legislativo que rompería con el equilibrio de la división de poderes. Y es que cuando la definición se confía al Congreso, en su actuación ordinaria y mediante la ley, se corre el riesgo de que una simple mayoría, actuando de forma precipitada, sin atender los requerimientos de la justicia y del orden público, asuma tal función y le ejerza con base en intereses mezquinos o pasajeros, y ponga al Presidente en ejercicio al margen de toda acusación y lo haga irresponsable en forma absoluta; ya por que no se considera grave ningún delito además de traición a la patria o por hacerse una enumeración tan parca que no incluya más de dos o tres ilícitos. O, el otro extremo, que el Congreso de la Unión, con base en enemistades pasajeras con el Ejecutivo y con el fin de poder deponerlo, expida un ley en la que se estime grave todo delito fijado en el Código Penal y en los restantes ordenamientos en los que igualmente se consideran tipos penales. Los dos extremos son peligrosos; el primero porque establece un virtual sistema de irresponsabilidad; el segundo

¹⁶ Ob. cit. p. 521.

porque se presta a permitir que el sistema jurídico se utilice con fines revanchistas y de lucha partidista.

Todo ello pone a juicio qué pensaba Carranza al ausentar del proyecto constitucional las otras dos causas por las cuales se podría proceder en contra del Jefe del Ejecutivo, establecidas en la Carta del 57 o incluso el determinar de forma más clara y precisa, sin dejara a duda, las razones por las cuales procediese juicio en su contra. El dictamen de aceptación esgrimido en aquel entonces manifestaba que *“La estabilidad del poder Ejecutivo exige que solamente que por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante su periodo de su encargo el presidente, a los delitos de traición a la patria o los de carácter graves del orden común”*. Los argumento van más allá al someternos a la idea del maestro Becerra al afirmar que si el artículo 108 varió la relación del texto correlativo de la Carta del 57, es indudable que quiso introducir una innovación; ahora bien, como esa innovación no puede referirse sino a irresponsabilidad y no a procedibilidad, debe concluirse que el precepto vigente establece una inmunidad en favor del Presidente de la República¹⁷ al no dejar alternativa alguna de juzgarlo a no ser por los supuestos señalados. Supuestos que en el primero de los casos el delito de traición a la patria, atendiendo a la tipificación que de esa conducta hace el Código Penal Federal, es en exceso remoto la posibilidad de que el Presidente pueda ser encausado por tal motivo; por lo que se refiere a delitos graves del orden común no existe un criterio definido que permita delimitar lo que debe de entenderse por ellos, dejándolos abiertos a múltiples interpretaciones.

Esta situación a provocado que el primer mandatario haya estado y este al amparo de la inmunidad; logrando un Poder Ejecutivo desenfrenado que no importa que haga o deje de hacer, el Congreso no podrá someterlo a proceso, debido a que carecen de los elementos jurídicos suficientes para exigirle una autentica responsabilidad por los actos u omisiones realizados por éste.

Tocante a la calificación de gravedad de los delitos que puedan motivar en un caso concreto el juicio contra el Presidente de la República, no es atendible la que para efectos meramente procesales en los procedimientos de que conozcan las autoridades del Ministerio Público y judiciales, se hace en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, diciéndose:

Se calificaran como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal: homicidio por culpa grave, previsto en el artículo 60, tercer párrafo; traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126; espionaje, previsto en los artículos 127 y 128; terrorismo, previsto en el artículo 139, primer párrafo; sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero, así como los previstos en los artículos 142 párrafo segundo y 145; piratería, previsto en los artículos 146 y 147; genocidio, previsto en el artículo 149 bis; evasión de presos, previsto en los artículos 150 y 152; ataque a las vías de comunicación,

¹⁷ Becerra Bautista, José *“El fuero constitucional”*, editorial JUS, México, 1945. p51

previsto en los artículos 168 y 170; uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 bis, párrafo tercero; contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice I, 196 bis, 196 ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero; corrupción de menores o incapaces, previsto en el artículo 201; y pornografía infantil, previsto en el artículo 201 bis; los, previstos en el artículo 205, segundo párrafo; explotación de cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208; falsificación y alteración de moneda, previsto en los artículos 234, 236 y 237; falsificación y utilización indebida de documentos relativos al crédito, previsto en el artículo 240 bis, salvo la fracción III; contra el consumo y riqueza nacionales, previsto en el artículo 254, fracción VII, párrafo segundo; violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 bis; asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo; lesiones, previsto en los artículos 291, 292 y 293 cuando se cometa en cualquier de las circunstancias previstas en los artículos 315 y 315 bis; homicidio, previsto en el artículo 302 con relación al 307, 313, 315, 315 bis, 320 y 323; secuestro, previsto en el artículo 366, salvo los dos últimos párrafos, y tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter; robo calificado, previsto en el artículo 367, cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372, 381, fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XV y XVI; robo calificado, previsto en el artículo 367, en relación con el 370, párrafo segundo y tercero, cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en el artículo 381 bis; comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 ter; sustracción o aprovechamiento indebido de hidrocarburos o sus derivados, previsto en el artículo 368 quáter, segundo párrafo; robo, previsto en el artículo 371, párrafo último; robo de vehículos, previsto en el artículo 376 bis; los previstos en el artículo 377; extorsión, previsto en el artículo 390; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis; contra el ambiente, en su comisión dolosa, previsto en los artículos 414, párrafo primero y tercero, 415, párrafo último, 416, párrafo último y 418, fracción II, cuando el volumen del derribo, de la extracción o de la tala, exceda de dos metros cúbicos de madera, o se trate de la conducta prevista en el párrafo último del artículo 419 y 420, párrafo último, en materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 bis; desaparición forzada de personas, previsto en el artículo 215-A; así como el previsto en el artículo 2, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículos 83, fracción III; los previstos en el artículo 83 bis, salvo en el caso del inciso i) del artículo 11; posesión de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, en el caso previsto en el artículo 83 ter, fracción III; los previstos en el artículo 84 y introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 84 bis, primer párrafo, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; tortura, previsto en los artículos 3 y 5 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población; contrabando y su equiparable,

previsto en los artículos 102 y 105, fracción I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracción II o III, segundo párrafo del artículo 104 y; defraudación fiscal y su equiparable, previsto en los artículos 108 y 109, cuando el monto de la defraudado se ubique en los rangos a que se refieren las fracciones II o III del artículo 108, exclusivamente cuando sean calificados del Código Fiscal de la Federación; los delitos previstos en el artículo 223, fracción II y III de la Ley de la Propiedad Industrial; los previstos en los artículos 111, 112, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto la fracción V, y 113 bis, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112 de la Ley de Instituciones de Crédito; los previstos en los artículos 98, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones IV y V y 101 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; los previstos en los artículos 112 bis; 112 bis 2, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 bis 3, fracción I y IV, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 bis 4, fracción I, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112 bis 3, y 112 bis 6, fracciones II, IV y VIII, en el supuesto del cuarto párrafo de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; los previsto en los artículos 141, fracción I; 145, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones II, IV y V; 146, fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo, y 147, fracción II inciso b), en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 146 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; los previstos en los artículos 52 y 52 bis cuando el monto de la disposición de los fondos o de los valores, títulos de crédito o documentos a que se refiere el artículo 3, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal de la Ley del Mercado de Valores; los previstos en los artículos 103 y 104 cuando el monto de la disposición de los fondos, valores o documentos que manejen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil salarios mínimos general vigente en el Distrito Federal de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y; los previstos en el artículo 96 de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.

La tentativa punible de los ilícitos penales mencionados en el párrafo anterior, también se califican como delitos graves.

Aunque en ese artículo se dice “*Se calificaran como delitos graves para todo los efectos legales...*”, por su soporte constitucional esa calificación queda restringida a los efectos legales procesales conectados con la persecución de los delitos ante los tribunales penales, pues el sustento de tal disposición se encuentra en los artículos 16, quinto párrafo y 20, fracción I, de la misma Constitución, de contenido eminentemente procesal penal, que dispone:

Artículo 16. Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven

su proceder.

Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A. Del inculpado:

I.- Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

A lo anterior se agrega que la sola lectura del último párrafo del artículo 149 del Código Federal de Procedimientos Penales, que contiene la relación de los *delitos graves*. Provoca la reflexión de que en dicho catálogo están incluidos numerosos tipos de delitos cuyo perfil jurídico no propicia su comisión por el Presidente de la República, al suponer que se encuentre, al igual que todos los demás, en condiciones de cometer tales delitos. Las especiales circunstancias en que actúa no hacen presumible que se convierta en plagiarlo, salteador de caminos, corruptor de menores, etc. Parecería indecoroso que la ley previera, que el Jefe del Estado pudiera cometer esos crímenes. Además el autorizar el enjuiciamientos por delitos que no se cometerán se trata de hacer a un lado aquellos otros que por su especial situación, sí es susceptible de cometerlos.

Por lo tanto la creación de una clara definición de lo que deberá de entenderse por delitos graves del orden común es indispensable para poder entablar un posible juicio en contra del Presidente, con el propósito de exigir una responsabilidad por su actos u omisiones como cualquier servidor público del Estado.

4.3. PROPUESTA

El establecer un régimen adecuado de responsabilidad a los servidores públicos ha sido preocupación constante de todo sistema democrático constitucional, y una de las característica esencial de todo Estado de Derecho. México no ha sido ajeno a ello y en este sentido lo ha venido reflejando, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que lo han regido desde su lucha por la independencia.

La situación del Presidente de la República no podría escapar aquello, debido a la importancia que cobra en nuestro sistema política por ser éste una pieza clave en la vida jurídica, política y social del país. Bajo ese rubro, en un sistema presidencial como el nuestro, el juicio político debiera ser la forma natural de exigir responsabilidad al titular del Ejecutivo; sin embargo la ley fundamental del país no lo prevé así.

El artículo 110 constitucional, al enumerar a los sujetos que pueden ser motivo de juicio político, no incluye al primer mandatario, por lo que jurídicamente está excluyendo de dicho juicio de responsabilidad y de dicho procedimiento, lo cual se confirma en la fracción I del artículo 109 de la propia Constitución.

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, establece en el artículo 2 quienes son sujetos de dicha Ley y consecuentemente de los procedimientos en ella señalados (juicio político y declaración de procedencia), los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional.

Cabe señalar que el Jefe de Estado no está comprendido en dichos párrafos pues su responsabilidad sólo se limita a los casos contenidos en el párrafo segundo de dicho numeral. Consecuentemente, no es sujeto de la Ley comentada, y menos aún de los procedimientos que en la misma establece ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y de declaración de procedencia o desafuero. Lo anterior se encuentra reforzado por el artículo 5 de dicha Ley, el cual establece que sólo son sujetos de juicio político los servidores públicos que se mencionan en el expresado artículo 110 de citada Carta Magna, y por el artículo 25 de la misma Ley de que se viene haciendo mención, el cual previene el procedimiento de desafuero para los funcionarios o servidores públicos consignados en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución, entre los cuales asimismo, no se incluye al Presidente de la República el que por lo que toca a su responsabilidad limitada sólo se previene en el cuarto párrafo de dicho artículo.

Por otro parte el primer mandatario, además de no ser responsable políticamente, durante el tiempo de su cargo disfruta de inmunidad respecto a las conductas delictuosas contempladas en la legislación penal, ya que sólo puede resultar responsable, mediante la acusación y la demostración de los hechos, del delito específico de traición a la Patria y de delitos graves del orden común.

Mas el concepto de *delitos graves del orden común* no determina absolutamente nada, dando incertidumbre a la responsabilidad que entorno existe al Jefe del Estado; la nula existencia de criterios que lo delimite, a creado una atmósfera en la que por años el máximo mandatario ha sido ajeno a responsabilizarse por sus actos. El concepto ha suscitado dudas y, por supuesto, ha provocado discrepancias de pareceres. Esta controversia se concentra en el debate sobre diversas tesis explicativas: 1) si los delitos graves son aquellos que privan al inculpado de la garantía de libertad caucional al que se refiera el artículo 20 de la Constitución; 2) si son aquellos cuya pena máxima puede ser la pena de muerte según el artículo 22 constitucional; 3) si la determinación de tales delitos no es posible a menos que la propia Constitución o una ley secundaria lo determine y, por último 4) si la calificación de gravedad debe ser una atribución del Congreso de la Unión atendiendo a las circunstancias y al delito cometido.

Ahora bien, en el supuesto de poder demostrar alguna de las causales de responsabilidad, el cuarto párrafo del artículo 111 hace un reenvío al artículo 110 por lo que ve a "los términos" bajo los que el Presidente será acusado ante la Cámara de Senadores y tal expresión de reenvío significa que ese procedimiento tendrá los órganos de conocimiento, los tiempos y las formas procesales, y los alcances de sanción establecidos para el juicio

político, no obstante que la responsabilidad reclamable al Presidente no encuadre en lo que la propia Constitución connota en el artículo 109, fracción I, como responsabilidad política. En virtud de ese reenvío a “los términos del artículo 110”, el Presidente no será enjuiciado ante el Senado de conformidad con las reglas del proceso penal sino de conformidad con las reglas del juicio político.

Aquí, la confusión de no saber que proceso es el que se deberá aplicar al Primer Mandatario, ya que si se menciona que no es viable a juicio político y por ende a sus procedimientos, porqué el artículo 111, cuarto párrafo decanta un proceso similar para exigir su responsabilidad. Ahora, si el artículo mencionado recita que su responsabilidad se resolverá con base en la legislación penal aplicable, cómo se le pretende aplicar si su figura goza de fuero constitucional y la única manera de juzgar penalmente a un servidor público que disfruta de fuero es primer someterlo al juicio de procedencia.

Como puede observarse la inmunidad del Jefe de Estado es total, primero al no poder juzgarlo políticamente; segundo el no ser precisos con las causales de procedencia en su contra, crea una atmósfera de oscuridad a su alrededor; y tercero el proceso que presumiblemente servirá para su responsabilidad es totalmente obsoleto al querer plantear un proceso penal con matices de uno político, saltándose con ello toda regla de la lógica.

El prestigiado constitucionalista, el Dr. Hector Fix Zamudio, en el marco del foro titulado “*Juicio político, historia, realidad y perspectiva*” celebrado el 28 de julio del presente año en el salón Verde de la Cámara de Diputados, explicó que en ningún régimen político conviene tener un Jefe de Estado débil pero tampoco autoritario. Se le debe, *‘regular su poder con mucho cuidado, pues por bueno que sea, si no tiene ningún freno tiende a excederse, que es lo que ha ocurrido en México.’*

Creemos, atendiendo a lo expuesto, que la constitución de un Poder Ejecutivo fuerte no se basa en que tantas funciones o atribuciones posea, ni en las libertades o restricciones que pudiera tener para tomar decisiones, sino en el sistema de responsabilidad que lo envuelve asistiendo que es éste y no lo otro lo que produce el correcto funcionamiento de los poderes de un Estado y su relación con el pueblo.

La situación al problema que adolece nuestro sistema presidencial se funda principalmente en alejar de toda responsabilidad al primer mandatario durante su encargo, por creer que si se llegase a juzgar y en un caso extremo destituirlo provocaría desequilibrio en la división de poderes y un desajuste en la estructura social.

El convencimiento de esa postura a suscitado el no ver al Presidente de la República en un servidor público sino en un monarca electo que no tiene más límites que el tiempo que dure en su encargo.

Si se desea subsanar el hierro cometido en nuestra Carta Magna debiera de incluirse al Jefe de la Nación en el juicio político, así como el despejar las incógnitas que rodean las causas por las cuales puede ser llamado a juicio. Aconsejando que los criterios para determinar cuándo se están frente delitos graves del orden común, se dedujeran de la Constitución y no de las leyes ordinarias; ya que de este forma no-se de dañaría el principio

de separación y equilibrio de poderes, la subsistencia del sistema constitucional y la conservación del sistema político.

El introducir el Titular del Ejecutivo al juicio político, además de reforzar el Estado de Derecho, ofrece la certeza de saber que al momento de obrar mal o muestre desinterés en su cargo, podrá ser juzgado y si lo amerita destituirlo e inhabilitarlo dando cumplimiento a lo dictado por los artículos 82 y 128 constitucional.

Por lo que respecta a las causales para iniciar procedimiento en su contra y la manera que debiera de este el texto constitucional con referencia al juicio político del primer mandatario, proponemos como solución al problema planteado lo siguiente:

Texto actual.

Artículo 108.- ... El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común...

Propuesta de reforma.

*Artículo 108.- ... El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por **mal manejo de fondos y recursos federales, toma de decisiones sin previa consulta que conlleven resultados perjudiciales al país, ataques al normal desarrollo de los procesos electorales, violación expresa a la Constitución, traición a la patria y servilismo a intereses particulares...***

Texto actual.

Artículo 109.- ...I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

Propuesta de reforma

Artículo 109.- ...I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo tan sólo por las causas mencionadas en el artículo anterior.

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

Texto actual.

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a 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, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos...

Propuesta de reforma.

*Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político **el Presidente de la República**, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a 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, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos...*

Texto actual

Artículo 111.- ... Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

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

Propuesta de reforma.

Artículo 111.- ... 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.

En el caso del Presidente de l República, no podrá ser acusado penalmente durante su cargo.

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

La propuesta presentada como puede persistirse, da un marco concreto de los casos por los cuales pudiese ser sometido a juicio de responsabilidad el Jefe del Ejecutivo. Establece ya como sujeto a juicio político al mandatario federal. La eliminación de la responsabilidad penal durante su mandato se basa en el criterio de que si durante el proceso de responsabilidad política llegase a ser destituido e inhabilitado el fuero constitucional que antes lo protegía es suprimido al momento de sentenciarlo, en este sentido si durante su cargo llego a cometer algún ilícito podría ser procesado penalmente como cualquier ciudadano.

Hay que recordar, que el juicio político fue creado como la herramienta idónea para someter a todo funcionario público que resulte, ya sea por sus actos u omisiones, perjudicial para el desarrollo del Estado. El ignorar esa herramienta o exentar a algún funcionario de su alcance presentaría un grave error que acarrearía como consecuencias un sistema de responsabilidad de servidores públicos deficiente. Debemos conscientizarnos que cuando el poder reside en el pueblo y el gobierno tiene poderes restringidos, el pueblo florece y ningún hombre perverso puede dominarlo.

CONCLUSIONES.

1. Del texto constitucional se puede desprender que *servidor público* es toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y responsabilidades a que se refiere son ajenas a las del Derecho Laboral.
2. Ante lo expuesto, podemos decir que el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.
3. Ahora bien, la naturaleza que comprende la democracia, como forma de gobierno y sobre todo, como estilo de vida y cualidad existencial de un pueblo, impone como elemento fundamental la línea de la igualdad entre gobernantes y gobernados consistente en su indiscutible sometimiento al derecho; situación que pone al Presidente de la República como servidor público primero y después como mandatario del país.
4. El pensamiento del constitucionalista estadounidense Wilson, afirmaba que *...desde el principio de la historia constitucional moderna hasta nuestros días, se ha considerado invariable como esencia de un gobierno constitucional, que los individuos no sólo dispongan de los tribunales ante cuya autoridad pueda recurrir contra personas que hayan desconocido sus derechos o trate de desconocerlos; sino también justicia contra el gobierno mismo y una perfecta protección contra todas las violaciones de la ley*, pone en claro que todo gobierno que se considere constitucionalista debe de otorgar el derecho a sus gobernantes poder someter a juicio a sus gobernantes cuando ellos un cumplan la ley o no desempeñen correctamente sus funciones.
5. Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como responsabilidad objetiva o absoluta. En el caso de la primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado como responsable supone "culpa" por parte del autor del hecho ilícito. Esto es, las consecuencias de la sanción se aplican al responsable solo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo o bien, habiéndolo previsto no lo impidió. La responsabilidad objetiva por el contrario no impone la culpa del autor; basta que el hecho ilícito se realice con o sin culpa del autor para que se apliquen las consecuencias al individuo considerado responsable.
6. De conformidad a nuestro sistema constitucional, leyes y administración, la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por parte de los servidores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración Pública y de terceros; estos tipos de responsabilidad son actualmente de carácter administrativo, penal, político y civil en su caso.
7. La responsabilidad civil de los servidores públicos del Estado se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicio a la administración o a los particulares y

por tal motivo todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe responder civilmente.

8. La responsabilidad penal, es la que existe o se configura cuando el acto u omisión irregular del funcionario, empleado o servidor público, cometido en ejercicio de sus funciones constituye un delito previsto y sancionado por el código o leyes penales respectivas. En este evento, la responsabilidad penal se configura por un acto u omisión que puede resultar de un comportamiento doloso o culposo del servidor público.
9. La responsabilidad administrativa es aquella en la que los servidores públicos cuando en el ejercicio de sus funciones su conducta contraviene los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tutela nuestra Constitución federal en su Título Cuarto, fracción tercera del artículo 109 constitucional.
10. La responsabilidad política es aquella que tiene los funcionarios federales cuando su conducta viole los intereses públicos fundamentales y su buena despacho y también la que tiene los funcionarios estatales cuando con su conducta incurre en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.
11. Aristóteles preocupado por dar respuesta a cuantas preguntas implicasen la posibilidad de solucionar los problemas que planteaba la sociedad de su época, caracterizada por la existencia de las Ciudades-estados, lo lleva a formular las primeras teorías respecto de los Estados. Y también a la búsqueda de la creación del Estado ideal, pero no del platónico, que se limitaba a frustrar toda posibilidad por considerarla “imposible”, sino a traducir la idea en una realidad que contemplara las condiciones en las que se desarrollaba la antigua Grecia.
12. En su sistema de división de poderes, Locke distingue un poder legislativo, que ha de ser el supremo en la comunidad, siquiera no deba ser arbitrario, pues jamás ha de extenderse más allá de lo que demanda el bien público; pero como la función ordenadora asumida por la Legislativo se realiza de modo intermitente, y las Leyes necesitan aplicación constante, ha de haber otro poder, el Ejecutivo, que cuide de su cumplimiento en todo instante, aunque subordinado en cierto modo al Legislativo por razón de su propia naturaleza. Admite asimismo, en conexión al Ejecutivo, otro poder, que se encarga de funciones exteriores, y al que llama *federativo*, encomendándole la tarea de declarar la guerra, hacer la paz, practicar alianzas y ligas y, en una palabra, cuando se refiere a acuerdos con organismos que caigan fuera de la comunidad política. Finalmente y con clara referencia al fenómeno inglés, Locke señala un último poder, la *prerrogativa*, que ha de actuar libremente, atento al procomún, desvinculado de la Ley y aun en contra de ella, y que no es sino el poder residual que conserva la Corona inglesa después de las desmembraciones sufridas.
13. El pensamiento político de Motesquieu no fue original, pues lo extrajo del estudio de la realidad política inglesa, además John Loke le había antecedido en el análisis y exposición de tales ideas, mas al concebir la división de poderes, como sistema de

freno y contrapesos, dio un paso a la consolidación de esta parte medular del constitucionalismo moderno.

14. En su consecuencia, Montesquieu, preconiza la existencia de tres poderes: “el poder *legislativo*, el poder *ejecutivo* relativo a las cosas que dependen del *Derecho de gentes*, y el poder *ejecutivo*, relativo a aquello que depende del *Derecho civil*”. Por el primero, el Príncipe o Magistrado hace las Leyes para un tiempo determinado o para siempre, y corrige o deroga las ya hechas; por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad y previene las invasiones. Por el tercero, castiga lo crimenes o juzga las diferencias entre los particulares. Se debe llamar a este último el poder de juzgar, y al anterior, simplemente el poder ejecutivo del Estado.
15. El Poder Ejecutivo, será el que desarrollara la actividad estatal que tiene por objeto la realización de las atribuciones encomendadas al Estado en cuanto requiera ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales, es decir, es el encargado de ejercer las tareas de gobierno y administración, a través del cumplimiento de las leyes.
16. El sistema mexicano el Poder Ejecutivo es unipersonal con una duración de seis años y sin posibilidad de reelección. La unipersonalidad se refiere a que el poder ejecutivo se deposita en una sola persona, y en nuestro caso recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, según lo establecido por el artículo 80 constitucional.
17. La aparición del Sistema Presidencial se dio por primera vez en el texto constitucional del 1787, mejor conocido como la *Constitución de Filadelfia*. Aquel documento se destacó por haber conformado una nueva relación entre los poderes ejecutivos y legislativo, dando como resultado el régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la Constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia.
18. Vemos que cuando se crea una nueva figura política, no siempre se ha perseguido ese fin, sino que, al tratar de precisar o alcanzar ciertos objetivos, se ha conseguido la precisión o la creación de una institución nueva, y es que todo parece indicar que Paolo Biscaretti de Ruffia en parte tiene razón al afirmar que, de una manera completamente casual nació el sistema en cuanto, aunque no puede ignorarse que los constituyentes de Filadelfia deseaban alejarse del sistema monárquico inglés, no obstante que naturalmente los haya influido ya que lo conocían.
19. En un principio la América Latina se inspiró en el régimen presidencial de los Estados Unidos, pero el tiempo, las circunstancias y el no percatarse de las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vía de desarrollo, han ido edificando un modelo original, cuya experiencia ha inspirado las diferentes modalidades, y ello no a los constituyentes, sino a los hombres prácticos de la política latinoamericana que han acarreado, casi en todas partes, a situaciones de extrema inestabilidad, con frecuentes revoluciones o golpes de Estado; con continuas alternativas de textos constitucionales, introducidas con leves variaciones para comodidad de los gobernantes del momento, hasta desembocar, en varias

ocasiones, en formas de Estados no ya de democracia clásica, sino claramente de autoritarismo.

20. En la práctica, la América Latina se ha visto obligado a evitar una verdadera separación de poderes, al menos en lo que se refiere a las relaciones entre el Presidente y el Congreso. Las Constituciones han confiado al Presidente no solamente unos poderes, tales como la iniciativa legislativa, sino también en la mayoría de los países, las asambleas representativas se han acostumbrado a inclinarse ante la voluntad del Presidente; y es que la separación de poderes no se emplea en los regímenes políticos latinoamericanos para limitar la autoridad presidencial. Por el contrario, se esfuerza de modo enérgico en conservar el carácter democrático de los regímenes y evitar la transformación de la preponderancia presidencial en dictadura, imponiendo, con rigidez, un carácter muy temporal al mando del Presidente. Los presidentes latinoamericanos disponen de poderes muy amplios, pero en ningún país puede retenerlos por más de seis años.
21. La característica institucional más prominente del sistema político mexicano ha sido la centralidad de la presidencia, y la enorme concentración de poder en el Jefe del Ejecutivo. De hecho, el concepto del sistema presidencial en México se refiere no sólo al arreglo institucional o marco de gobierno inscrito en la Constitución sino, de manera más importante, a la concentración del poder político y a la asunción de la responsabilidad por parte del Ejecutivo sobre el desarrollo económico y político de la nación. La presidencia en México ha desempeñado un conjunto de tareas que en los sistemas democráticos desempeña conjuntamente o independientemente otras instituciones políticas y sociales: ser vértice de la transmisión del poder, árbitro de las disputas políticas, diseñador de la política pública, iniciador de leyes, dispensador de bienes, motor de la economía, juez supremo, etc.
22. Los orígenes del juicio político se remontan a la Gran Bretaña del siglo XIII cuando Juan I (Juan sin Tierras) rey de Inglaterra se vio forzado por un número de barones feudales a acordar una serie de concesiones e incorporarlas en una carta que sería conocida como la Carta Magna. Este documento suscrito el 15 de junio de 1215 es quizás el más importante, no sólo para Inglaterra sino para todo el mundo occidental pues es una clara muestra al importante principio de que el Rey no está por encima de la ley.
23. En el caso de México la influencia del derecho inglés arribó a través del régimen de responsabilidad concebido por la Constitución de los Estados Unidos, que fue adoptado en nuestra Carta de 1824. No obstante, no desconocemos que durante la Colonia operó el sistema para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos conocido como "juicio de residencia." En estos antecedentes encontramos elementos de especial interés que sin duda alguna trascendieron al sistema contemporáneo de responsabilidad que opera en México.
24. El *juicio político*, debe de entenderse como el conjunto de actos procesales previstos en la ley, que tiene como finalidad la aplicación de sanciones específicas atribuidas a conductas determinadas, es decir, es el vehículo procesal para la aplicación de la norma sustantiva en materia de responsabilidad política.

25. De tal suerte el *juicio político* es un procedimiento de naturaleza jurídica que tiene su fundamento en la Carta Magna, se instaura ante el Congreso de la Unión previa formulación de una denuncia, teniendo por objeto la investigación de las conductas de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de la Nación, previsto en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad de lo Servidores Públicos; así como la aplicación de las sanciones correspondientes que pueden consistir en la destitución del cargo público que se ocupa o en la inhabilitación para obtener otro de uno hasta veinte años.
26. El procedimiento de declaración de procedencia es distinto al procedimiento de juicio político, pues mientras en el primero el objetivo es autorizar la procedencia de un proceso penal por la comisión de un delito, háblese de iniciación o procuración, en el segundo el objetivo es la destitución del funcionario público y su inhabilitación por el tiempo correspondiente, motivada no por la comisión de un delito, sino por su responsabilidad política en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
27. Al obtener su libertad México de España y consolidarse como un país independiente, consagró en su primera Constitución una lista de causas por las cuales el Presidente de la República podría ser juzgado; aquellas causales eran: a) Delitos de traición a la independencia nacional o a la forma de gobierno; b) Delitos de cohecho o soborno durante la gestión; c) Actos para impedir las elecciones de presidente, senadores y diputados o para impedir que estos se presenten a realizar sus funciones en las épocas señaladas por la Constitución; d) Impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de sus funciones.
28. La Constitución Liberal de 1857 le concedió un título especial a la responsabilidad de los funcionarios públicos, que era el Título IV, el cual abarcaba del artículo 103 al 108. El título en mención señalaba los pasos a seguir para establecer el juicio de responsabilidad en contra del funcionario público involucrado en alguna irregularidad; así también, señalaba las causas por las cuales el funcionario público era objeto de juicio. No obstante el Presidente de la República se le restringe, en su beneficio, el campo de las faltas por las que puede ser juzgado, siendo traición a la patria, faltas electorales y delitos graves del orden común. Naciendo con ello el concepto de faltas oficiales, que eran un cartabón específico de delitos, diferentes a los comunes y estableciendo una ley especial.
29. La Carta Política de 1917 no tuvo grandes modificaciones en cuanto a lo que se refiere a responsabilidad de los funcionarios públicos ya que este seguía conservando el título que anteriormente poseía en la Constitución de 1857, el Título IV. El título daba las causas y las personas que podían ser juzgadas por su irresponsabilidad en el desempeño de sus funciones; el procedimiento para enjuiciarlos conservaba su esencia de origen; sin embargo en lo que se refiere a la responsabilidad del Jefe del Ejecutivo hubo cambios muy notables, pues ya tan sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.
30. Las disposiciones que a través de la historia han reglamentado las responsabilidades del Presidente de la República permite afirmar que existe una marcada tendencia

para restringir las causas por las cuales el Jefe del Ejecutivo pueda ser enjuiciado. La Constitución de 1917, ha establecido en la actualidad una responsabilidad bastante reducida en cuanto a causales se refiere, ya que sólo puede ser enjuiciado el Titular del Ejecutivo Federal durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común, de acuerdo con el artículo 108 constitucional.

31. El concepto de *delitos graves del orden común* es demasiado vago, creando un ambiente de incertidumbre entorno a la responsabilidad que existe al Jefe del Ejecutivo; la nula existencia de criterios por parte de la Corte sobre que habrá de entenderse por delitos graves del orden común, ha formado una atmósfera en la que por años el Primer Mandatario ha sido ajeno a responder por sus actos. Esta falta de información ha sembrado entre los juristas debates sobre diversas tesis explicativas, siendo las más comunes: 1) los delitos graves son aquellos que privan al inculpado de la garantía de libertad caucional al que se refiera el artículo 20 de la Constitución; 2) son aquellos cuya pena máxima puede ser la pena de muerte según el artículo 22 constitucional; 3) la determinación de tales delitos no es posible a menos que la propia Constitución o una ley secundaria lo determine y, por último 4) la calificación de gravedad debe ser una atribución del Congreso de la Unión atendiendo a las circunstancias y al delito cometido.
32. La falsa existencia de crear consecuencias ruinosas para el país y romper el equilibrio de poderes, si se exige una responsabilidad más amplia al Presidente de la República, fue durante muchos años la gran excusa de los legisladores para no legislar sobre la materia; sin tomar en cuenta que dentro de la forma de republicana de gobierno el someter a juicio a sus dirigentes cuando estos actúen mal, es un derecho fundamental que tiene todo pueblo.
33. El tener que tolerar el incumplimiento de las obligaciones presidenciales por falta de un marco apropiado de responsabilidad es algo monstruoso, pues recordemos que los preceptos constitucionales se hicieron para que se cumplan; para proteger un estilo de vida libre y digna, y no es posible pesar que todos los habitantes de país, todas las autoridades y funcionarios, deben acatar la Constitución, con la excepción de la autoridad más importante que es quien más la puede violar y lesionar. Esto no es posible, el Presidente de la República no está por encima de la Constitución.
34. Si bien entendemos que abrir la posibilidad de poder juzgar políticamente al Presidente entrañe un problema político, no es razón suficiente para atentar al principio fundamental de toda democracia la cual se sustenta en la línea de la igualdad que debe prevalecer entre gobernados y gobernantes y que consiste en su indiscutible sometimiento al Derecho.
35. No hay que olvidar que los gobernantes no son nuestros amos, sino los empleados del pueblo soberano el cual tiene el derecho de exigirles que actúen con honradez, lealtad, legalidad y eficacia; ya que si han sido escogidos mediante el voto, fue por la confianza que el pueblo depositó sobre ellos al suponer ser los más capaces, y no otros, para desempeñar dichos puestos. Pero en el momento de no cumplir con la voluntad del pueblo al demostrar ineptitud o desinterés en sus funciones y en la patria, exigir su responsabilidad es un derecho natural que no se le puede ser negado ni arrebatado. Siendo en nuestro caso concreto el juicio político la única arma legal

de la que puede allegarse para requerir a un Ejecutivo autoritario y déspota, o débil e inútil a rendir cuentas de sus actos.

36. Hay que recordar, que el juicio político fue creado como la herramienta idónea para someter a todo funcionario público que resulte, ya sea por sus actos u omisiones, perjudicial para el desarrollo del Estado. El ignorar esa herramienta o exentar a algún funcionario de su alcance presentaría un grave error que acarrearía como consecuencias un sistema de responsabilidad de servidores públicos deficiente. Debemos conscientizarnos que cuando el poder reside en el pueblo y el gobierno tiene poderes restringidos, el pueblo florece y ningún hombre perverso puede dominarlo.
37. Si queremos que en México exista una verdadera democracia y se respete el Estado de Derecho en que vivimos, creemos que poder juzgar al Presidente de la República políticamente, definiendo las causas por las cuales podrá ser sometido a juicio, abre las esperanzas de poder vivir en un país de auténtica democracia donde el Estado de Derecho es respetado.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Alberdi, Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Editorial José M. Jr. S.A. Puebla. Puebla, México, 1969.
2. Andrade Sánchez, Eduardo. *Teoría general del Estado*. Harla, México, 1987.
3. Armenta López, Leonel Alejandro. *La forma general federal de Estados*. Instituto de Investigación, UNAM, México, 1996.
4. Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Oxford University Press, Harla, México, 1998.
5. Barragán Barragán, José. *El presidente mexicano y el sistema de responsabilidad al que esta sujeto*. México. Universidad de Guadalajara, Agrupación Política Alianza Zapatista, México, 2001.
6. Becerra Bautista, José. *El fuero constitucional*. editorial JUS, México, 1945.
7. Biscaretti di Ruffio. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. 2ª ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
8. Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional mexicano*. 12ª ed. Porrúa, México, 1999.
9. Calzado Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Oxford University Press, Harla, México, 1990.
10. Carbonell, Miguel. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México*. 2ª ed. Porrúa, México, 1999.
11. Cárdenas, Raúl F. *Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Porrúa México, 1982.
12. Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. 16ª ed. Siglo XIX, México, 1982.
13. Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*. 7ª ed. Porrúa, México, 1989.
14. Carpizo, Jorge. *Veinte años del presidencialismo mexicano: 19778-2000*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.
15. Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad del Estado*. Porrúa, México, 1997.
16. Crespo, José Antonio. *Hacia un gobierno semipresidencial*. CIDE, México 1997.
17. Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidad de los servidores públicos*. 2ª ed. Porrúa, México, 1998.
18. Esparza Frausto, Abelardo. *El juicio político*. Cuadernos de Jalisco, Zacatecas, México, 2001.
19. Espinoza Toledo, Ricardo. *Presidencialismo*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administrativas, UAM, México, 1996.
20. Fix-Zamudio, Héctor. *La responsabilidad de los servidores públicos en el Derecho comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.
21. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 42ª ed. Porrúa, México, 2002.
22. Galindo Camacho, Miguel. *Teoría del Estado*. Editores Mexicanos Unidos, México, 1984.
23. García Belaunde Domingo. *La Constitución en el péndulo*. Editorial UNAS. Arquipa, Perú, 1996.
24. González Cosío, Arturo. *Notas para el estudio sobre el estado mexicano, en México: cuatro ensayos de sociología política*. U NAM, México 1972.

25. Hamilton Alexander. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México 1957.
26. Harcont Rossiter, Clinton. *The American Presidency*. Balance and Company, New York, 1951.
27. Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*. 3ª ed. Porrúa, México, 1936.
28. Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 8ª reimpression, editorial Continental, México 1982.
29. Laski, Harold J. *El sistema presidencial Norteamericano*. Siglo XIX, México, 1980.
30. Lombert, Jacques. *América Latina*. 3ª ed. Ariel. Barcelona, España 1973.
31. Lujabio, Alfonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. UNAM, México, 1995.
32. Martínez Baez Jr., Antonio. *División de poderes*. Porrúa, México, 1956.
33. Martínez Morales, Rafael. *Derecho Administrativo, tercero y cuarto curso*. 3ª ed. Oxford, México, 1999.
34. Medina Morales, Diego. *División de poderes*. Universidad de Córdoba, Argentina, 1997.
35. Milfs Sidney M. y Nelson Michael. *The American Presidency Origins an Development 1776-1998*. 2ª ed. Congressional Quarenterly, Washington, DC, 1999.
36. Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional mexicano*. 11ª ed. Porrúa, México, 1990.
37. Nogueira Alcalá, Humberto. *Derecho Constitucional I*. Eitorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1991.
38. Nogueira Alcalá, Humberto. *Política Contemporánea*. Eitorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1993.
39. Ortiz Soltero, Sergio Moserrit. *Responsabilidad de los servidores públicos*. Porrúa, México, 1999.
40. Pérez de León, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Porrúa, México, 1991.
41. Pérez Serrano, Nicolas. *Tratado de Derecho Político*. 2ª ed. Civita, Madrid, España, 1984.
42. Planas, Pedro. *Rescate de la Constitución*. Abril S.A. Editorial e Impresores. Lima, Perú 1992.
43. Quiros Acosta, Enrique. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. Porrúa, México, 1999.
44. Ramos, Samuel. *El perfil del hombre y la cultura en México*. 42ª ed. Editorial Planeta Mexicana S.A. de C.V., México, 2003.
45. Reinhold, Ziplelius. *Teoría general del Estado*. 3ª ed. Porrúa, México, 1998.
46. Reyes Tamayo, Jorge. *Las responsabilidades de los servidores público*. PGR, México, 2000.
47. Sánchez Bringas Enrique. *Derecho Constitucional*. 4ª ed. Porrúa. México, 1999.
48. Serra Rojas, Andrés. *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1962.
49. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, primer curso*. 16ª. ed. Porrúa, México, 1994.
50. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 8ª ed. Porrúa, México, 1967.

51. Tocqueville, Alexis di. *La democracia en América*. 2ª ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
52. Valdéz, Diego. *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?.* UNAM, México, 2000.
53. Valdéz, Diego. *El gobierno de gabinete*. UNAM, México, 2000.
54. Vergottini, Guiosepe di. *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa-Calpa S.A. Madrid, España, 1983.
55. Wilson Woodrow. *El gobierno constitucionalista de los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1922.
56. *El sistema presidencial*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990.

Otras fuentes.

1. Revista Jurídica, año VIII, No. 12 enero-abril, México, 1997.
2. Revista Mexicana de Justicia, No. 3 Vol. V julio-septiembre, México 1987.
3. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, No. 8, enero-abril, Madrid, España 1991.
4. Revista de Ciencias Sociales, No. 156. Vol. 39 enero-marzo, Buenos Aires, Argentina 2000.
5. Revista de estudios políticos, No. 83 enero-marzo, Madrid, España 1997.
6. Revista de estudios políticos, No. 97 julio-septiembre, Madrid, España 1999.
7. Boletín Informativo, No. 150 Octubre, Buenos Aires, Argentina 1998.
8. El mundo del abogado, año 2, No. 12, abril, México 2000.
9. Diálogo y debate cultural político, año 1, No. 2 julio-septiembre, México 1997.
10. Nueva Enciclopedia Jurídica Omega, Tomo XIV, 1ª ed., Barcelona, 1978.
11. Burgoa, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Porrúa, México 1984.
12. Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano. Cambio XXI, Fundación Mexicana, 2ª ed. México, 1993.
13. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1ª ed., 3ª reimpresión., Tomo III Porrúa, México 1991.
14. Palomar de Miguel Juan. *Diccionario para Juristas*. Mayo. México, 1981.

Legislación.

1. Constitución de Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
3. Código Civil Federal y del Distrito Federal.
4. Código Penal Federal.
5. Código Federal de Procedimientos Penales.