



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES
FES ACATLÁN

JUSTIFICACIÓN TÉCNICA JURÍDICA DEL SEGUNDO
PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 108 CONSTITUCIONAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

FLORES BARRERA JUANA

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

JUNIO 2006



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 MI PADRE

Porque gracias a sus consejos se formó
mi espíritu de profesionista y sobre todo
porque recibí de él la herencia más grande
que podía recibir.

A MI MADRE

Por su comprensión, dedicación y apoyo, por
darme la vida pero sobre todo por enseñarme a
vivirla y por todo su amor.

A MIS HERMANOS

Los amigos más fieles de quienes espero
se esfuercen por lograr sus metas.

A MIS SOBRINOS

Porque Dios me ha dado la dicha
de contar con tan nobles corazones y espero
que en un futuro logren la misma meta
alcanzada por su tía y sean profesionistas.

A MIS AMIGOS Y SUPERIORES EN ESPECIAL

Lic. José Felipe Zamorano Salgado
Lic. Luis Buen Abad Tejeda
Ma. Teresa Paredes Hernández
Leticia García Vázquez
Raúl Arturo Olvera Lara

Quienes me apoyaron e impulsaron hasta
el final, por estar siempre ahí, dándome
ánimos para seguir adelante y no dejarme
vencer.

A MI ASESOR

Gracias por darme su apoyo para culminar el
presente trabajo, ya que sin su guía y dirección
invaluable, el mismo no sería realidad.

A LA UNAM FES ACATLAN

Por la formación recibida y por haberme
permitido ser y sentirme orgullosamente
Universitaria.

JUSTIFICACIÓN TÉCNICA JURÍDICA DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 108 CONSTITUCIONAL

	PAGS.
INTRODUCCIÓN	1
I. FUNCIÓN PÚBLICA	
1.1 Concepto	5
1.1.1 Función Pública Genérica	5
1.1.2 Función Pública Específica	7
1.2 Elementos de la Función Pública	7
1.3 El Ejercicio de la Función Pública	8
1.3.1 Legislativa	10
1.3.2 Ejecutiva	11
1.3.3 Judicial	13
1.4 Teoría de la representación y del órgano	15
II. EL SERVIDOR PÚBLICO	
2.1 Concepto de servidor público	20
2.2 Características del servidor público	21
2.3 Responsabilidad de los servidores públicos	22
2.3.1 Responsabilidad administrativa	26
2.3.2 Responsabilidad política	37
2.3.3 Responsabilidad civil	38
2.3.4 Responsabilidad penal	40
2.4 Sistema Jurídico de Responsabilidades de los Servidores Públicos	43
2.4.1 Constitución General de la República	43
2.4.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	56
2.4.3 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	60
2.4.4 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	61

III. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL

3.1 La institución presidencial	65
3.2 Origen	65
3.3 Sistema presidencial	67
3.4 Características	71
3.5 Organización del Ejecutivo Federal	77

IV. ANÁLISIS DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN FUNCIÓN AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

4.1 La institución presidencial en función al régimen constitucional	88
4.2 Funciones del Ejecutivo	90
4.3 Funciones legislativas	94
4.4 Funciones jurisdiccionales	108
4.5 El impacto que causaría un Juicio Político en contra del Ejecutivo Federal en la vida social, política y económica de la Nación.	111
4.6 La trascendencia legislativa, política y social del presidente de la república en relación al párrafo segundo del artículo 108 constitucional.	113

CONCLUSIONES	116
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	118
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

En esta tesis se hará un análisis de la figura presidencial, así como a las facultades del ejecutivo federal para que a través de ello nos percatemos que el Poder Ejecutivo es tan amplio y complejo que por ello tiene tanta influencia en el funcionamiento general del sistema político, social y económico mexicano, lo cual nos llevará a justificar el segundo párrafo del artículo 108 constitucional.

Así el punto medular de estudio aborda lo previsto por el 108, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual, según nuestro criterio encuentra su justificación en la propia Constitución.

En este sentido, el segundo párrafo del artículo 108 constitucional contempla que el presidente de la República solamente se le podría acusar durante el desempeño de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En relación con lo anterior, si bien, en la legislación es teóricamente posible seguir un juicio político de responsabilidad en contra del Presidente de la República por delitos graves del orden común, en este trabajo podremos conocer que más bien por motivos políticos, sociales y económicos que jurídicos no es factible llevarlo a la práctica.

Lo anterior es así, ya que el Ejecutivo Federal cuenta con un acercamiento a los demás poderes, es decir, al Legislativo y al Judicial, lo cual se traduce en un predominio político.

Sin embargo, debido a que el Presidente de la República dispone de tal cantidad de recursos políticos, económicos y sociales resulta fácil para muchas personas condenar la posición del ejecutivo federal respecto al segundo párrafo del artículo 108 constitucional y es por ello que en el presente trabajo se propone hacer un análisis de lo que tanto se le critica al Presidente de la República.

En el primer capítulo estudiaremos la función pública, su concepto, los elementos de la misma y su ejercicio, con lo cual comprenderemos que el Estado se manifiesta a través de sus funciones las cuales se dividen en: Legislativas Ejecutivas y Judiciales, asimismo comprenderemos que las funciones que realiza

el Estado a través de sus órganos son llevadas a cabo por una persona llamada servidor público la cual actúa en representación del Estado.

Lo anterior, nos conducirá a comprender que si el Presidente de la República realiza funciones de carácter ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales la figura presidencial adquiere mucha fuerza debida a que el poder del Jefe de Estado, en la figura del Presidente, es ejercida en representación del Estado.

En efecto, debido a la concentración de las atribuciones legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas en el presidente y la subordinación del legislativo al ejecutivo, el poder que ejerce es tan amplio que abarca todos los aspectos de la vida del país.

Los servidores públicos es el tema que se abordará en el segundo capítulo así como la legislación mexicana en torno a la responsabilidad de los servidores públicos, a la que dividiremos en administrativa, política, civil y penal, conociendo que cada una tiene su peculiar característica y forma de responder en contra del servidor público que en ejercicio de sus funciones incurra en responsabilidad.

En el tercer capítulo aludiremos a lo que es la institución Presidencial, su origen y características, veremos la organización del Ejecutivo Federal para descubrir la influencia que tiene en el sistema político, en la vida social y en la economía del país.

Asimismo, en el cuarto capítulo se hará un especial énfasis en las funciones Ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales del Presidente de la República las cuales se encuentran legisladas en nuestra carta Magna, ello con la finalidad de encontrar la justificación del citado segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución, y sin ir más lejos la encontraremos precisamente estudiando sus funciones, pues son tantas que traen como consecuencia el debilitamiento de los otros poderes y como el Poder Ejecutivo se ha depositado en una sola persona y los otros poderes son débiles frente al Ejecutivo Federal, resulta completamente lógico y justificable el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional.

En efecto, como se vera en el presente trabajo el Presidente de la República cuenta con un gran cúmulo de atribuciones las cuales le fueron conferidas por la propia Constitución y por lo tanto fue la misma Constitución la que de cierta manera tenía que cuidar la figura del Ejecutivo Federal y esto lo hizo a través del segundo párrafo del artículo 108 Constitucional.

Así también descubriremos que nuestra suprema ley al crear un Presidente con atribuciones tan amplias y al no existir otra persona en la que descansen todas las atribuciones del mismo, se hace necesario el segundo párrafo del artículo 108 constitucional, y no solo con la finalidad de proteger al ejecutivo federal, sino también a la sociedad.

Por lo tanto, no obstante que en el citado numeral se establece la posibilidad de seguir juicio político en contra del Presidente de la República, no es factible un juicio político de responsabilidad en su contra ya que el efecto de las determinaciones que tome el Ejecutivo Federal de acuerdo a sus atribuciones se ven claramente reflejadas en nuestra sociedad, por lo tanto si al Presidente se le siguiera un juicio político de responsabilidad se causaría un severo problema a nuestra sociedad el cual se reflejaría en la economía y en la política trayendo un caos en nuestro país.

En conclusión, la existencia del segundo párrafo del artículo 108 constitucional es de gran importancia, pues con este podemos tener la tranquilidad de que la misión que tiene encomendada el Ejecutivo Federal la podrá llevar a cabo con tranquilidad.

CAPÍTULO PRIMERO

FUNCIÓN PÚBLICA

Para el desarrollo del presente trabajo resulta necesario conocer lo que es la función pública y saber que el Presidente de la República es una persona física que actúa con la finalidad de cumplir los propósitos del Estado.

1.1 Concepto

La función pública, según el pensamiento de Delgadillo Gutiérrez “es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares”.¹

Para el Dr. Castrejón García la función pública se forma, “con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.”²

Miguel Galindo Camacho llama función pública a “la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan.”³

Así mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido este concepto de función pública (informe del Presidente de la Corte, 1959, 1ª Sala, pág. 36):

Por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado.

1.1.1 Función Pública Genérica

La función pública genérica podemos decir que la encontramos en la Administración Pública Federal la cual encuentra su soporte en los artículos 89, 90 y 102 de la Constitución General de la República.

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo”, Editorial LIMUSA México, 1999, Pág. 145.

² Castrejón García Gabino Eduardo, “Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, Cardenas Editor, México, 2003, Pág. 117

³ Galindo Camacho Miguel, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México 2000, Pág. 229

Así tenemos que el artículo 89 establece las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal, las cuales se estudiarán más adelante y éstas son ejercidas por el Titular de la Presidencia a través de los distintos órganos que conforman la Administración Pública Federal.

El Poder Ejecutivo Federal es uno de los poderes por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía (Art. 41 de la Constitución). La acción de este poder se realiza por el Gobierno y por la Administración Pública, en la cual se desenvuelve la función pública. Nos podemos valer de una figura que explica esta organización funcional: un triángulo que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y abajo toda la organización administrativa, que debe ser atendida por funcionarios y empleados, con los diferentes grados, facultades y denominaciones a los que alude su ley especial.⁴

Por su parte, el artículo 90 Constitucional establece la estructura fundamental de la Administración Pública Federal, la cual se conforma de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. Asimismo, la estructura en comento está reglamentada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su Reglamento, La Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.

Asimismo, tenemos que en el artículo 102 Constitucional, último párrafo del apartado “A” encontramos el fundamento del Consejero Jurídico del Gobierno Federal, figura que se considera como una institución relativamente nueva en el marco de la Administración Pública Federal, la cual tiene comprendidas sus facultades en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Consejería Jurídica es una institución que depende directamente del Presidente de la República y que absorbió en gran medida facultades del Procurador General de la República, quien prácticamente con la creación de la Consejería Jurídica dejó de ser como tradicionalmente se le había conocido el abogado de la Nación.

⁴ Serra Rojas Andrés, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, Pág. 387.

Así pues, queda claro que la función pública genérica se lleva a cabo por la Administración Pública Federal, la cual está conformada por el Ejecutivo Federal, la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, así como por la Consejería Jurídica, lo anterior es así ya que la estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa.

1.1.2 Función Pública Específica

De lo anteriormente expuesto resulta evidente que la gestión de la función pública está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencia entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone.

Asimismo, resulta claro que dicha organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos del Estado.⁵

Por lo anterior, es evidente que la función pública específica es la que recae precisamente en el funcionario público o empleado público pues de acuerdo a la definición de la Suprema Corte el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, son ejercidas por el Estado a través de personas físicas.

Así tenemos entonces al empleado público o servidor público como una parte muy importante de la función pública, pues él es el que lleva a cabo o en quien recae la función pública específica, sin embargo en el segundo capítulo del presente trabajo se estudiará al servidor público.

1.2 Elementos de la Función Pública

De las definiciones que preceden, se concluye que la función pública se conforma de los siguientes elementos:

- a) es una actividad realizada por los órganos del Estado la cual tiene que ver con los fines, funciones y atribuciones de éste.

⁵ Serra Rojas Andrés, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, Pág. 385.

b) la actividad es siempre realizada por personas, es decir, por servidores públicos los cuales están sometidas bajo un orden jurídico.

c) otro elemento de la función pública son los derechos y obligaciones los cuales hace un elemento importante entre el estado y los servidores públicos.

De los elementos antes citados se puede comprobar el significado de lo que es la función pública, por lo que se puede concluir que son elementos esenciales de la definición.

Así tenemos entonces que la función pública se compone de la organización, funcionamiento y distribución de las facultades y atribuciones de los órganos del Estado.

Lo anterior es así, ya que los órganos del Estado son los encargados de realizar la función pública. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionamiento o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para entender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

1.3 El ejercicio de la Función Pública

Para que se dé el ejercicio de la función pública necesariamente se tiene que contar con los órganos mediante de los cuales el Estado ejerce sus funciones, es decir, el Estado manifiesta su voluntad a través de sus órganos los cuales fueron creados para el debido ejercicio de la función pública.

Así tenemos entonces, que el Estado necesariamente tiene que realizar una serie de actividades a través de sus órganos para cumplir con los fines que se le han encomendado, sin embargo, los órganos no pueden actuar a su antojo ya que su esfera de competencia legal y reglamentaria está delimitada por las normas jurídicas las cuales prevén la existencia del órgano, su integración su esfera de actuación y sus alcances.

Por otra parte, los órganos para realizar o llevar a cabo sus fines lo tienen que hacer mediante la actividad de personas, las cuales laboran como servidores

públicos, así podemos decir que todo lo anterior concuerda con el pensamiento de Galindo Camacho quien manifiesta que “La función Pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las Dependencias de los Órganos Legislativo Ejecutivo y Judicial”.⁶

En esa tesitura, tenemos que para que los órganos realicen el ejercicio de la función pública son necesarias las personas físicas y la competencia que le otorgan las normas jurídicas, las cuales le indican cuándo, cómo, dónde, por qué y para qué han de manifestar o hacer uso de sus facultades y obligaciones.

De todo lo anterior, resulta evidente que son las personas físicas a través de las cuales determinadamente el Estado ejerce la función pública, manifestándose su voluntad, pues sin las personas físicas, los órganos del Estado no podrían realizar sus funciones.

Siguiendo el anterior orden de ideas, es de resaltar que la actuación de las personas físicas por sí mismas, sin la competencia del Estado, o sea, las facultades y obligaciones que se les atribuyen al pasar a ser servidores públicos, no sería una actuación del Estado, mas bien, pasaría a ser una manifestación más de uno de los integrantes de la población.

Ahora bien, ya entendemos que las funciones del Estado, son llevadas a cabo por sus órganos y a su vez las personas físicas son las encargadas de realizar las actividades de los órganos, ahora, resulta importante señalar cuáles son las funciones del Estado.

En primer lugar, tenemos que recordar que las funciones que realiza el Estado, están encaminadas al logro de sus fines, en segundo lugar tenemos que indicar qué es una función y cuál es la función del Estado.

Así pues, tenemos que uno de los fines del Estado es el “bien común”, también llamado “bien público” por considerar a toda la población, el cual consiste en mantener la tranquilidad y el orden en la sociedad, proteger los derechos y libertad de las personas, en fin los fines del Estado van variando de acuerdo a las épocas, sin embargo estos fines se concretizan en el bienestar general.

⁶ Galindo Camacho Miguel, Op. Cit. Pág. 229.

Ahora bien, para indicar cuál es la función del Estado primero veremos qué es la “función”. Delgadillo Gutiérrez dice que “es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas.”⁷

Por su parte, Gabino Fraga dice que el concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.⁸

Así, tenemos que el Estado se manifiesta a través de sus funciones, las cuales se dividen en: Legislativa, Ejecutiva y Judicial y serán ejercidas por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, por lo que se pasará a estudiar cada una de éstas.

1.3.1 Función Legislativa

La función Legislativa, desde el punto de vista formal, según Gabino Fraga, “es la actividad que el Estado realiza por conducto, de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo.”⁹

De lo anterior, se entiende que la función que llevan a cabo la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión es la función legislativa formal.

Ahora bien, desde el punto de vista material, la función legislativa se va a manifestar en la actividad del Estado al crear normas, las cuales serán de carácter general, porque su aplicación será para todas las personas, mientras se encuentren vigentes y sin hacer distinción alguna, asimismo, dichas normas serán imperativas lo cual implica el sometimiento de todas las personas y por último coercibles ya que serán aplicadas aún en contra de la voluntad de las personas.

⁷ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Op. Cit. Pág. 31

⁸ Fraga Gabino, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 1994, Pág. 26.

⁹ Fraga Gabino, Ob. Cit., pág. 37.

Haciendo una distinción entre la función legislativa formal y la función legislativa material, encontramos que en la función legislativa material no se toma en cuenta al creador de la norma, solo a la naturaleza propia del acto, de suerte que cuando se toma en cuenta al órgano que realiza o crea la norma se esta frente a la función legislativa formal u orgánico.

Así pues, si atendemos al principio de la “autoridad formal” el cual señala que solamente el Poder Legislativo podrá crear leyes, derogarlas o modificarlas, mediante el proceso legislativo, estaremos frente a lo que es la función legislativa formal.

Por otra parte, un ordenamiento si se puede considerar ley, desde el punto de vista formal y material de la función legislativa, si en el mismo se observa el carácter de general, imperativo y coercible, pero además, si es creado mediante el proceso legislativo y por el Poder Legislativo.

No obstante lo anterior, es de resaltar que no sólo el Poder Legislativo realiza funciones legislativas, también el Ejecutivo lo puede hacer, lo cual se contempla en el artículo 29, 74, fracción IV, 66 de la Constitución entre otros artículos, todos los cuales se estudiarán más adelante.

1.3.2 Función Ejecutiva

Cuando nos referimos a actos ejecutivos lo hacemos como formando una función especial del Estado, dicha opinión tiene dos aspectos distintos uno de ellos consiste en la “función ejecutiva”; dicha función se opone a la legislativa y abarca lo que llamamos función jurisdiccional, el otro aspecto es, la función administrativa, o bien la podemos llamar función ejecutiva, pero considerando que debe ser llamada ejecutiva, por provenir normalmente del Poder Ejecutivo.

Así mismo, es de resaltar que si definimos que la función ejecutiva es la realizada por el Poder Ejecutivo, dicha definición la estamos viendo desde el punto de vista orgánico o formal, sin embargo, como ya se expuso en el punto anterior, el Ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales y como veremos en el siguiente punto también legislativas.

Por otro lado, y de acuerdo a lo antes señalado podemos considerar que la función ejecutiva tiene el mismo contenido que la administrativa, ya que se tratara simplemente de una cuestión de palabras; sin embargo, por estar en nuestra Constitución contemplada como función ejecutiva y no como función administrativa, es que consideramos más conveniente estudiarla como función ejecutiva.

No obstante lo anterior, es importante decir que si se emplea el término de función administrativa tiene mayor amplitud que el de función ejecutiva, por lo que a continuación se verán algunas definiciones de función administrativa.

Para Delgadillo Gutiérrez, “la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico.”¹⁰

Por su parte Gabino Fraga señala que “Berthélemy considera la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley.”¹¹

Estos dos conceptos dan la impresión de que se trata exclusivamente de actos de ejecución de la ley; pero la Administración no se reduce a ejecutar la ley.

Así mismo, se concluye que la definición de Delgadillo se refiere al aspecto material de la función desprendiéndose que la función administrativa no sólo es ejercida por el Ejecutivo, sino que también la ejerce el Poder Legislativo y el Judicial, al elaborar y ejecutar su presupuesto, al nombrar a los servidores públicos en los diferentes órganos de su administración.

Ahora bien, cuando hablamos de la actividad del Estado nos referimos a actos de gobierno y actos políticos como si estas fuera la particular actividad del Estado y no se observara en alguna de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial y podemos llegar a creer que la actividad de gobierno es una cuarta actividad del Estado, que existe al lado de la legislación, la justicia y la administración.

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Op. Cit. Pág. 35.

¹¹ Fraga Gabino, Op. Cit., Pág. 54

Después de lo expuesto, podemos entender que el Poder Ejecutivo puede apreciarse como: Gobierno o Poder Político y como Poder Administrativo.

Gabino Fraga señala que, “el Ejecutivo como poder político se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía y el ¹²Ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos.”

Para poder entender el poder político es de resaltar que el mismo se caracteriza por venir de un órgano político y ejercer actos políticos, por ejemplo cuando interviene en el funcionamiento y en la integración de los poderes públicos, pero también podemos decir que estos actos son de carácter administrativo.

También el Ejecutivo en su carácter de gobernante y como representante del Estado, ejecuta actos de alta dirección y de impulso los cuales son necesarios para asegurar la existencia del propio Estado y orientar su desarrollo todo ello con una finalidad de orden político, económico y de orden social, en pocas palabras ya sean actos de poder o actos administrativos todos los actos que llevan las anteriores finalidades y son realizadas por el Ejecutivo constituyen actos de gobierno.

1.3.3 Función Judicial

Igual que la función legislativa, la función judicial se puede ver desde el punto de vista formal y el material.

Desde el punto de vista formal, Gabino Fraga señala que “la función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el Poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial”.¹³

¹² Fraga Gabino, Ob. Cit., pàg. 65.

¹³ Fraga Gabino, Ob. Cit., pàg. 46.

De acuerdo a lo anterior, entendemos que la función jurisdiccional sólo es realizada por los órganos judiciales, los cuales están contemplados en el artículo 94 Constitucional, en el cual se ejemplifica el punto de vista formal y orgánico de ejercer la función judicial, es decir, en dicho artículo se establece en quienes se depositará el ejercicio del Poder Judicial señalando que es en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, y los Juzgados de Distritos.

La función judicial desde el punto de vista material o función jurisdiccional, llamada así porque según algunos autores la palabra “judicial” evoca al órgano que la realiza, o sea, al Poder Judicial, identifica así en razón de la naturaleza intrínseca del acto en que se manifiesta.

Así tenemos que de acuerdo a Delgadillo Gutiérrez desde el punto de vista material; “la función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa, al darle definitividad a la sentencia, que adquiere la calidad de cosa juzgada, por la cual no podrá ser modificada.”¹⁴

Por lo tanto, podemos decir que la función jurisdiccional esta encausada para proteger el derecho, ya que al aplicarse a un conflicto de intereses o a una situación de duda debe prevalecer el sentido con el cual se resolvieron dichas situaciones, es decir, se debe evitar la anarquía social que existiría en caso de que cada persona se hiciera justicia por su propia mano.

Así pues, la función jurisdiccional desde el punto de vista material dirige la controversia que se suscita entre dos pretensiones opuestas, manifestándose mediante una sentencia, lo cual es necesario para que se pueda mantener el orden y dar seguridad a las situaciones jurídicas, asimismo, ello se asegura dándole la calidad de cosa juzgada a dicha sentencia, pues de esta manera no puede ser modificada.

Ahora bien, es importante resaltar que no sólo el Poder Judicial realiza funciones judiciales, el Ejecutivo también las realiza, pero si las vemos desde el punto de vista formal y material, tendríamos que decir que el Ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales, las cuales se dan cuando a través de los tribunales de lo contencioso-administrativo y del trabajo, resuelve las controversias que le son planteadas; igualmente, el poder legislativo realiza funciones jurisdiccionales,

¹⁴ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Op. Cit. Pág. 33.

cuando juzga la legalidad de las elecciones o al juzgar la responsabilidad política de los servidores públicos.

De lo anterior, podemos darnos cuenta que aún cuando en la Constitución, se determinó que el poder sería dividido para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo cual se contempla en el artículo 49 constitucional, la propia Constitución va construyendo o entretejiendo las ramas del poder, al permitir la colaboración entre dos o hasta entre los poderes, al realizar parte de una facultad o función.

Así pues, nos empezamos a dar cuenta que las facultades del Presidente de la República son muchas, las cuales le ha conferido la Constitución y como se dijo en el párrafo anterior dichas facultades se van construyendo, pero en el caso del Ejecutivo las va construyendo alrededor del mismo, de manera que al proteger la figura presidencial también se protegen las facultades que se le han conferido, pero esta idea se desarrollara más adelante.

1.4 Teoría de la representación y del órgano

Continuando con la idea de que el Estado ejerce la función pública a través de las personas físicas llamadas servidores públicos, arribamos a la idea que la voluntad o determinación que toman ciertos servidores públicos se debe considerar como la voluntad del Estado.

Para poder discernir la anterior idea, y como es que le atribuyen efectos jurídicos a la actuación o actos que los servidores públicos llevan a cabo en el ejercicio de sus funciones estudiaremos la Teoría de la representación y la Teoría del órgano.

“Teoría de la Representación”

La Teoría del Mandato es la corriente representativa de la Teoría de la Representación, dicha Teoría del Mandato también es conocida como, parte de los modelos jusprivadistas.

Así tenemos, que según el pensamiento de los jurisprudistas las personas morales obran por medio de los órganos que las representan, luego entonces y

atendiendo a dicho pensamiento, si consideramos que el Estado es una persona moral, resulta evidente que su actuación sólo puede darse a través de sus funcionarios, los cuales deben considerarse sus representantes legales.

Pero lo anterior, tiene un inconveniente el cual consiste en que en materia de ejercicio de potestades públicas, los principios e intereses son de naturaleza distinta de los que integran al derecho privado, así pues, las normas que regulan el convenio de mandato son total y definitivamente diferentes de las normas que integran el Derecho Constitucional y el Administrativo.

En efecto, la Constitución Política expresamente señala los fundamentos para el ejercicio del poder público y dichos fundamentos determinan el alcance y contenido del poder estatal, lo cual se llama representación y por el contrario el mandato se da por un convenio de mandato el cual esta previsto en el Código Civil, y a diferencia de la representación regula intereses particulares y limita sus efectos a lo convenido en el respectivo contrato.

Otra diferencia entre la representación y el mandato, es que para la formación del contrato se requiere la voluntad de dos personas diferentes, lo cual no se da en la representación, en que, para efectos del ejercicio de la función pública, el órgano y el funcionario integran una sola entidad.

Así tenemos entonces, que en el mandato la actuación del representante en caso de excederse en sus facultades las cuales se establecieron en el contrato, únicamente obliga al otorgante del mandato, si los actos son ratificados por el mismo y por el contrario en la representación resulta que toda la actuación oficial de un servidor público en el ejercicio de sus funciones le es imputada al Estado.

“Teoría del Órgano”

Dejando atrás la antigua Teoría de la Representación también se puede explicar la actuación del Estado a través de sus funcionarios, mediante la Teoría del órgano la cual resulta ser la corriente más generalizada de la doctrina del Derecho Administrativo.

El hecho de que los principios del derecho privado no pueden ser aplicables al ejercicio de la función pública, como lo vimos anteriormente, dejaron al descubierto el hecho de que las personas que realizan la voluntad del Estado no

pueden ser consideradas sus representantes, dando como resultado la necesidad de buscar una explicación, y así surge la Teoría del Órgano.

“La Teoría del Órgano (formulada originalmente por la dogmática jurídica alemana del Siglo XIX), planteada por Otto von Gierke en 1893, parte de la idea de que los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del Estado, se incrustan en la organización estatal como una parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el Derecho impone al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia; por tanto, además del elemento objetivo representado por la competencia, requiere de un elemento subjetivo que manifieste la voluntad.

La concepción del órgano fue reforzada con la aplicación del Principio de Imputación expuesto por Hans Kelsen, el cual explica que, por mandato legal, determinada acción se atribuye a un sujeto y se le considera realizada por él.”¹⁵

Así pues, resulta que la función que realiza un servidor público sólo puede ser vista como la manifestación de la voluntad del Estado al ejercer su poder.

Continuando con el pensamiento de Hans Kelsen el cual de acuerdo con lo citado por Delgadillo Gutiérrez señala; “la persona jurídica se convierte así en un punto de imputación. Todos los actos de una persona jurídica son, en rigor de verdad, actos cumplidos por individuos, pero imputados a un sujeto ficticio que representa la unidad de un orden jurídico parcial o total.”¹⁶

En adhesión con la corriente más generalizada respecto a la concepción del órgano, tenemos que el órgano esta constituido por el conjunto de facultades y obligaciones y por las personas que ejercen dichas facultades y obligaciones, de tal suerte que la voluntad que manifiestan con su actuar no es la de una persona física, sino la voluntad del Estado.

Para reforzar la idea anterior, podemos citar lo que sostiene Sayagués Laso al afirmar según señala Delgadillo Gutiérrez que; “el órgano no es ni la persona física que realiza las funciones del ente, ni la esfera de atribuciones que le son asignadas a aquella: sino la unidad que resulta de la persona y las

¹⁵ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Editorial Porrúa, México, 1996, Pág. 57.

¹⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Op. Cit. Pág 58.

atribuciones, más los medios puestos a su disposición para el funcionamiento de cada una de esas unidades en que el ente se descompone”¹⁷

Una vez que hemos comprendido que las personas físicas son un factor o elemento importante de la función pública porque estas en conjunto con las atribuciones y los medios puestos a su disposición llevan a cabo el ejercicio de la misma, resulta importante hacer un estudio de estas personas físicas las cuales son denominadas servidores públicos y este estudio se realizara en el siguiente capítulo.

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Op. Cit. Pág. 59

CAPÍTULO SEGUNDO

EL SERVIDOR PÚBLICO

En este capítulo abordaremos la temática relacionada con los servidores públicos, a partir de analizar su concepto, el régimen jurídico al que se encuentran sujetos, así como las responsabilidades en que pueden incurrir en caso de que su conducta se aparte de los causes legales los cuales desde luego también estudiaremos.

2.1 Concepto de servidor público

El primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y al 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”.¹⁸

Para los efectos de responsabilidades de los servidores públicos que estos asumirán por sus actos u omisiones, se entenderá que servidores públicos son aquellas personas que tienen el carácter de representantes por elección popular, los miembros tanto del ámbito local y del Distrito Federal, del Poder Judicial, y en general, todo aquél que tuviere como actividad el desempeño del cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal o en el Distrito Federal.

En cuanto a la inclusión de la expresión para los efectos de las responsabilidades a que alude el primer párrafo del artículo 108 constitucional, nos parece conveniente hacer hincapié en que aparentemente, fuera de este supuesto no sería correcto denominar servidor público a toda aquella persona física que presta sus servicios en los órganos de la función pública, creando con ello confusión por parte de los legisladores.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Fiscales ISEF, México, Enero 2003, Pág. 98.

Ahora bien, en alusión al concepto de servidor público Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez asevera 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 desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza”.¹⁹

Ahora bien, aún cuando tanto los jefes de colonia y manzana, así como los consejeros ciudadanos son elegidos mediante elección popular, no los podemos considerar por ser simplemente órganos de colocación vecinal y representante de los ciudadanos ante las funciones del Estado.

Por su parte, Juan Francisco Arroyo Herrera afirma que la denominación de servidor público “engloba absolutamente a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la administración pública y por consecuencia todos son, sin distinción, sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.²⁰

De lo asentado en los párrafos anteriores, podemos precisar que servidor público es toda aquella persona que desempeña sus actividades en cualesquiera de los órganos que integran las funciones del poder público, ya sean federales locales o municipales.

2.2 Características del servidor público

Ahora bien, dentro de las características del funcionario público se encuentran las siguientes:

1. Una designación legal
2. El carácter de permanencia

¹⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. “El Derecho disciplinario de la Función Pública”, Instituto Nacional de la Administración Pública. México, 1990. Pág. 29

²⁰ Arroyo Herrera, Juan Francisco. “Régimen Jurídico del Servidor Público”, Editorial Porrúa, México, 1995. Pág. 6.

3. El ejercicio de la función pública que le da poderes propios
4. Su carácter representativo del Estado

2.3 Responsabilidad de los servidores públicos

La responsabilidad la podemos encontrar en los diferentes campos dentro de los cuales el ser humano se desenvuelve. Así pues escuchamos hablar de responsabilidad moral, responsabilidad religiosa, responsabilidad jurídica, y dentro de ésta última, encontramos la responsabilidad administrativa, la responsabilidad civil y la responsabilidad penal.

Etimológicamente, la expresión proviene del latín “RESPONDERE”, que significa responder, estar obligado, y de la raíz “SPONDEO”, fórmula por la cual se ligaba solamente al deudor, en los contratos verbales del derecho romano.

La noción de responsabilidad generalmente implica la de culpabilidad; de ahí que un individuo es responsable de un hecho cuando éste es imputable. Visto así, la responsabilidad presupone un libre de obrar, que ha infringido con su acción u omisión alguna norma jurídica. En términos generales, una persona es responsable siempre que se encuentre en la obligación de reparar un daño o perjuicio causado, o bien cuando tiene la obligación de indemnizar o sujetarse a una sanción, una censura, o una pena, cuya gravedad debe ser proporcional a la falta cometida o al daño que se ha causado.

La responsabilidad es una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de otra obligación; el Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza misma, y tendientes al logro de sus fines y objetivos, consagrados en su carta fundamental, consecuentemente, su incumplimiento da lugar a la obligación de responder.

Ahora bien, como lo señala el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García “en nuestra Constitución Política no se establece de manera expresa la responsabilidad del Estado, sin embargo, de su texto se derivan los principios de igualdad ante la Ley de inviolabilidad de la propiedad, ya que en sus artículos 1°, 12 y 13 se instituye la igualdad de las personas, puesto que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales y todos en general, gozaran de las garantías que otorga la Constitución. Asimismo en el artículo 27 el que garantiza el

derecho de propiedad privada, limita en los casos que este artículo dispone y con las modalidades que dicte el interés público.”²¹

Así mismo, para poder estudiar la responsabilidad de los funcionarios públicos resulta importante destacar sus elementos:

- a) La acción u omisión
- b) Los sujetos
- c) El daño
- d) La culpa
- e) Nexo causal

La acción u omisión

Para que se de una infracción o la responsabilidad de un funcionario es necesario que se de una conducta ya sea positiva o negativa, es decir, se debe dar una conducta de acción u omisión que valla en contra de lo que establece la ley, así mismo, no solo es necesario que se realice la conducta ilícita, también es necesario que dicha conducta se manifieste.

Ahora bien, la manifestación de la conducta al producir un acto o hecho ilícito, por ser contrario a lo que la obligación jurídica determina o establece, es una acción y el abstenerse de realizar determinada obligación de acuerdo a lo que establece o determina la ley para el debido ejercicio de la función pública, es una omisión y en ambos casos se puede llegar a producir un daño cuando dichas conductas son violatorias de una obligación, y más aún cuando en razón de que de acuerdo con el principio de seguridad jurídica, todos debemos conocer nuestras obligaciones, con la finalidad de poder prever su cumplimiento, ahora bien, el no conocer nuestras obligaciones no nos exime de su cumplimiento.

Así pues, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente en el artículo 47 se establece que el incumplimiento de las obligaciones enunciadas en dicho artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes, por su parte la Ley Federal de Responsabilidades

²¹ Castrejón García, Gabino Eduardo, Op. Cit. Pág. 164 y 165.

Administrativas de los Servidores Públicos la cual entro en vigor el día 14 de marzo de 2002, en su artículo 8° establece las obligaciones de todo servidor público y en su último párrafo igual que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que el incumplimiento a lo dispuesto en el mismo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponda.

Los sujetos

Para que se produzca la conducta infractora es necesario la existencia de los sujetos a quienes se les clasifica en sujetos pasivos y sujetos activos.

Resulta importante resaltar que en el Derecho la relación que se da entre los sujetos deriva de la institución conocida como relación jurídica, y por ende esta se da entre sujetos de derecho, así pues, el fin que persigue uno de los sujetos conlleva la obligación del otro sujeto, es decir, del derecho de un sujeto nace la obligación de otro.

Siguiendo ese orden de ideas, tenemos primeramente al ejecutor del hecho ilícito, es decir, el que causa el daño, al cual se le califica de sujeto pasivo, y que necesariamente debe ser un funcionario público el cual se encuentra obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, además será necesario que la ejecución del hecho lo lleve a cabo en el ejercicio de sus funciones públicas ya que de darse fuera de sus funciones públicas no se producirá ninguna infracción disciplinaria.

De acuerdo a lo anterior, el sujeto pasivo será entonces el gobernado o afectado moral o patrimonial, quien se encuentra en todo su derecho de exigir que los funcionarios públicos que incurran en responsabilidad sean sancionados de acuerdo al daño que hayan causado.

Daño

El daño es el elemento esencial para que se pueda hablar de responsabilidad de acuerdo a lo que se ha venido señalando, pues si no existe un daño o perjuicio no se da la responsabilidad, toda vez que la responsabilidad tiene como finalidad la reparación del daño, o bien, la indemnización respectiva, y si no hay nada que reparar o indemnizar es porque no hay daño y por ende no hay responsabilidad, de donde se concluye que el daño es un elemento clave en la responsabilidad.

Ahora bien, de acuerdo a lo anterior el daño es totalmente material ya que con el se provoca un menoscabo en el patrimonio del afectado, lo cual se refuerza con lo establecido en el artículo 2108 del Código Civil Federal el cual indica que el daño es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, asimismo, el artículo 2109 señala que el perjuicio es la privación de cualquier ganancia ilícita que debiera haberse obtenido en el cumplimiento de la obligación.

No obstante lo anterior, existe otro tipo de daño pues el artículo 1916 del mismo ordenamiento anteriormente citado, el daño puede ser moral, ya que no hay afectación patrimonial, este se traduce en la afectación de los sentimientos, afectos, creencias, honor, decoro etc., de una persona, sin embargo, este será reparado con una indemnización económica.

La culpa

La culpa según Ernesto Gutiérrez y González puede definirse como: "...la conducta humana consiente e intelectual, o inconsciente por negligencia que causa daño, y que el Derecho considera para los efectos de responsabilidad a quien lo produjo".²²

Ahora bien, de acuerdo con lo que menciona el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García, la culpa constituye uno de los elementos más discutidos en el Derecho Civil en debate como elemento de la responsabilidad civil por considerar injusto que la víctima tenga que soportar el daño y no su autor, en aquellos casos en que ha existido la culpa y por ello es que surge la Teoría de Responsabilidad Objetiva, conforme a la cual debe repararse el daño, independientemente de que exista o no la culpa.²³

Nexo causal

El elemento nexo causal es el vinculo de la casualidad que debe existir entre la conducta ilícita y el daño o perjuicio causado.

²² Gutiérrez y González, Ernesto. "Derecho de las Obligaciones" Ed. Porrúa, México. Pág. 416.

²³ Castrejón García, Gabino Eduardo, Op Cit, Pág. 171.

Lo anterior, se establece en el artículo 2110 del Código Civil al señalar que: “Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación ya sea que se hayan causado o necesariamente deban causarse”²⁴.

En efecto, de acuerdo a todo lo antes señalado para que se de la responsabilidad, no solo debe haberse causado un daño, también es necesario que este haya sido provocado por culpa de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, al haber hecho algo que provocó el daño o bien haber omitido no hacer determinada cosa o hecho de acuerdo a sus obligaciones como funcionario público.

Ahora bien, los servidores públicos pueden incurrir en distintos tipos de responsabilidad, las cuales pueden consistir en responsabilidad administrativa, responsabilidad, política, responsabilidad civil y responsabilidad penal, las cuales se estudiarán a continuación:

2.3.1 Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa se encuentra regulada por el TÍTULO TERCERO de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002 en el TÍTULO SEGUNDO y en los artículos 109, fracciones III, y 113 constitucionales.

De acuerdo con los artículos 108, párrafos primero y tercero de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del 2° Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, serán sujetos de responsabilidad administrativa los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, las personas que desempeñen un cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, los gobernadores de los Estados, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los consejeros de las judicaturas locales.

²⁴ Código Civil para el Distrito Federal, Editorial ISEF, México, 2003, Pág. 220.

Ahora bien, de la lectura que se realice al referido artículo 108 constitucional se aprecia que se hace referencia a los funcionarios y empleados como sujetos diferentes, por lo que resulta importante tratar de identificar la distinción entre ellos.

De acuerdo al Maestro Gabino Fraga la distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado, se encuentra en que “el funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado solo supone una vinculación interna que hace que su titular concorra a la formación de la función pública”.²⁵

Por su parte, el Maestro Acosta Romero sostiene que “funcionario es el que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado”.

“El funcionario es a la vez autoridad, porque generalmente tiene facultades de decisión y es trabajador de confianza”.

“El empleado es la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros, a cualquier órgano del Estado, mediante nombramiento o inclusión en listas de raya que no tiene facultades de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos, ni frente a los particulares”.²⁶

De lo referido por los tratadistas antes citados podemos concluir en que de acuerdo a su criterio la diferenciación entre funcionario y empleado, está basada en el carácter representativo de los funcionarios.

Ahora bien, la responsabilidad administrativa esta cargo de diversos sujetos con características diferentes, pero que se identifican en la calidad de servidores públicos, sin que exista algún problema en que hablemos de empleados o

²⁵ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa.- Pág. 130.- México 1984.- Vigésima Tercera Edición.

²⁶ Acosta Romero, Miguel.- Teoria del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- Pág. 702 y 703.- México 1983.- Quina Edición.

funcionarios, e incluso de otros sujetos de autoridad estatal o municipal, ya que, todos ellos se identifican en un solo grupo, denominado Servidores Públicos.

Así pues, tenemos que las obligaciones que la función pública impone a sus servidores, derivan de los propósitos que las leyes les fijan, cuya finalidad se encuentra encaminada a cumplir con la realización del bien público, e incurrirán en responsabilidad si no atiende a sus obligaciones ya sea por un acto u omisión en que incurran y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, los cuales están contemplados en el artículo 109 constitucional, en su fracción III, en el primer párrafo, del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De los cinco principios antes citados el legislador desarrolló las obligaciones que todo servidor público debe atender las cuales se observaban en XIII fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la actualidad ya son XXIV según se desprende del artículo 8° Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos las cuales se hacen consistir en:

“ARTÍCULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su

atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, 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 de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de

cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.”

La inobservancia o incumplimiento que haga algún servidor público a las obligaciones antes señaladas, constituyen una falta administrativa, lo que conlleva

a la imposición de una sanción administrativa al servidor público que en el ejercicio de sus funciones contravenga lo establecido en la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos las sanciones en contra de quienes incurran en responsabilidad administrativa serán:

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menos de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del Puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La amonestación privada o pública es el requerimiento que se hace a un servidor público para que se abstenga de hacer algo, esta sanción es sólo una llamada de atención, que hace el superior jerárquico al servidor público por inobservancia de sus obligaciones.

La suspensión es la sanción a través de la cual se prohíbe al servidor público ejercer funciones por determinado tiempo, es decir, es separado temporalmente de su empleo cargo o comisión que venga desempeñando y es impuesta como una medida disciplinaria.

La destitución del puesto es una sanción cuya naturaleza también es disciplinaria y consiste en que el servidor público es separado definitivamente del puesto cargo o comisión que venía desempeñando.

La sanción económica consiste en la obligación por parte del servidor público sancionado de pagar por los beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, derivados del incumplimiento de obligaciones, debiéndose aplicar dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados y se pagará una vez determina en cantidad, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago.

La inhabilitación consiste en privar a un servidor público de desempeñar cualquier cargo empleo o comisión en la administración pública y puede ser hasta por 10 años.

De lo anterior se concluye que las sanciones administrativas son las que están contempladas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y serán aplicadas a los servidores públicos por inobservancia de las obligaciones establecidas en el artículo 8° de la citada ley y dichas sanciones se aplicaran previo procedimiento administrativo el cual se encuentra contemplado en el artículo 21 de la citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y señala:

“ARTÍCULO 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.
Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá

al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV. Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V. Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.”

De la lectura que se realice al anterior numeral podemos decir que el procedimiento administrativo que se les sigue a los servidores públicos es completo y ágil, asimismo, ofrece al servidor público sujeto a él la garantía de sus derechos, pues a través de la citación a la audiencia de ley se le da la oportunidad de aportar elementos para su defensa, y con ello podrá probar si es responsable o no.

Para la aplicación de las sanciones administrativas se deberá tomar en cuenta lo establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el cual establece:

“ARTÍCULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.”

Los elementos anteriormente transcritos deberán ser tomados en cuenta por la autoridad administrativa que tiene a su cargo la imposición de sanciones administrativas, elementos que han sido incluidos en la multicitada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para que los servidores públicos no sean sancionados en forma proporcional y justa por la falta cometida.

Así tenemos que las autoridades competentes para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de acuerdo con el artículo 16 de la misma ley son;

Para la amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Para concluir, resulta importante destacar que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye el objeto fundamental del derecho disciplinario, pues tanto la responsabilidad como su consecuente sanción son de carácter disciplinario, sin embargo, también se incluye la reparación del daño causado al estado, como en el caso de la sanción económica.

2.3.2 Responsabilidad política

Respecto a la responsabilidad política, de la lectura de la fracción I del artículo 109, se establece que “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 un buen despacho”, resultando importante destacar que dicha responsabilidad se cometerá por los servidores públicos siempre, en el ejercicio de sus funciones.

Así tenemos, que las sanciones de destitución del servicio público e inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier naturaleza en el servicios público, serán impuestas mediante juicio político.

Son sujetos de Juicio Político, de acuerdo a la Constitución Federal:

- a) Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión
- b) Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- c) Los Consejeros de la Judicatura Federal
- d) Los Secretarios de Despacho
- e) Los Jefes de Departamento Administrativo
- f) Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal
- g) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- h) El Procurador General de la República
- i) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- j) Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito
- k) Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal
- l) Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

- m) El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral
- n) Los Magistrados del Tribunal Electoral
- o) Los Directores Generales o sus Equivalentes de los organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a ésta y fideicomisos públicos.
- p) Los Gobernadores de los Estados
- q) Los Diputados Locales y Magistrados de los tribunales Superiores de Justicia Locales.

Corresponde al Congreso de la Unión valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones que constituyen responsabilidad política, toda vez que el procedimiento sancionatorio se desarrolla ante él, con la actuación de la Cámara de Diputados como Órgano de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

En razón de los sujetos que pueden incurrir en este tipo de responsabilidades, nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen a su cargo funciones de gobierno, funciones políticas precisamente, por lo que no cualquier servidor público puede incurrir en esta responsabilidad.

Así también, podemos decir que el juicio político es improcedente por la simple expresión de ideas lo cual esta establecido en la propia Carta Magna.

Sólo durante el desempeño de su encargo y hasta un año después, podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra algún servidor público. Las sanciones procedentes con motivo de juicio político, deberán aplicarse en un periodo máximo de un año a partir de iniciado el respectivo procedimiento.

2.3.3 Responsabilidad civil

Conforme al artículo 109 de nuestra Constitución, los servidores públicos pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidad, así pues de las diferentes fracciones de este artículo podemos encontrar la responsabilidad política, penal y administrativa, pero no la civil.

No obstante lo anterior, en el párrafo octavo del artículo 11 constitucional se hace referencia a ella y en el mismo se establece que “en demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

Así tenemos que la responsabilidad civil se da por causar daños o perjuicios a una persona, los cuales deberán ser valubles monetariamente y tiene su origen o justificación en los artículos 1, 12, 13 y 27 constitucionales y en el principio de que “nadie tiene derecho de dañar a otro”.

La responsabilidad civil tiene su fundamento en el Código Civil, en materia federal, específicamente en los artículos 1910 y 1928 los cuales establecen:

1. El que obrando contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otra, está obligado a repararlo, salvo que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

2. El Estado queda obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios en el ejercicio de las tareas que les estén asignadas; tal responsabilidad es subsidiaria, y solamente se hará efectiva contra el Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes con que responder del daño causado.

Así mismo, tenemos que en términos del artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 33 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para que se pueda demandar el pago de daños y perjuicios, previamente en un procedimiento administrativo disciplinario se deberá haber determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, y éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Lo anterior, lo podrán hacer los particulares sin perjuicio de que acuda ante las vías jurisdiccionales correspondientes si el monto a indemnizar no satisface al reclamante, entonces deberán demandar conforme a las normas de carácter civil.

Para Delgadillo Gutiérrez la responsabilidad civil en términos de la Teoría del Órgano, debería ser imputada directamente al Estado ya que, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir manifiestan la voluntad del Estado, no la propia, sin embargo, como ha quedado establecido anteriormente, el Estado sólo es responsable subsidiariamente, pues la responsabilidad directa se le imputa al servidor público.

2.3.4 Responsabilidad penal

En cuanto a la responsabilidad penal, cabe expresar que única y exclusivamente podrá imputarse a aquellos servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones incurren en los actos u omisiones conocidos como delitos oficiales.

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

En relación con el párrafo que antecede, procede señalar cuales son dichos delitos conforme al título décimo Delitos Cometidos por servidores públicos del libro segundo del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal:

- a) Ejercicio Indevido del servicio público
- b) Abuso de Autoridad
- c) Coalición de servidores públicos
- d) Uso indebido de facultades y atribuciones
- e) concusión
- f) intimidación

- g) ejercicio indebido de atribuciones
- h) Tráfico de influencias
- i) Cohecho
- j) Peculado
- k) Enriquecimiento ilícito

En este orden de ideas, es de señalar que en materia penal existe protección constitucional la cual sólo se otorga a los funcionarios de alta jerarquía la cual se contempla en el artículo 111 de la Constitución, del cual según nuestro punto de vista se desprenden tres procedimientos distintos.

1) consiste en lo que concierne a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, diputado a la Asamblea del Distrito Federal, titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, la instancia del poder legislativo federal encargada de declarar si ha lugar o no a proceder contra el inculcado será la Cámara de Diputados.

En este aspecto, consideramos similar la tarea realizada por la Cámara de Diputados a la que compete al Ministerio Público como órgano persecutor de los delitos, en virtud de que es su decisión si se ejercita o no la acción penal en contra de los servidores públicos que menciona el artículo 111 de la Carta Magna. Es pertinente señalar, que en relación con el ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, si es posible combatir sus resoluciones. En cambio, la resolución que sobre el particular emita la Cámara de Diputados es inatacable.

2) En el caso de que se trate de servidores públicos de los Estados de la República dichas declaraciones serán notificadas para que éstas procedan como corresponda.

3) En el caso del Presidente de la República, el mismo artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que sólo (y esto me parece relevante) podrá acusársele por delitos graves del orden común y

traición a la patria ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá conforme a la ley aplicable.

Así mismo, en el artículo 111 de la Ley Fundamental nos encontramos ante la presencia de dos figuras jurídicas íntimamente ligadas, a saber: la protección constitucional conocida como fuero (denominación que no comparten algunos tratadistas como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez) y la declaración de procedencia.

Así pues, podemos decir que la protección constitucional o fuero consiste en un privilegio procesal que se otorga en materia penal con la finalidad de proteger al servidor público, y la denominada Declaración de Procedencia, surge debido a que no se puede proceder penalmente contra un funcionario público de alta jerarquía (fuero), sin la autorización previa de la Cámara de Diputados.

En torno de las dos figuras jurídicas en comento se desprenden dos posturas diferentes:

1) La existencia de la garantía constitucional de seguridad jurídica a favor del funcionario

2) Protección de la función pública no de la persona física que la desempeña.

Al respecto, compartimos la segunda opinión, ya que se trata de la protección de la función desempeñada y no de la persona física, pues en una democracia lo que se busca es tener un gobierno de leyes e instituciones y no de hombres.

Por otro lado, algunos piensan que aceptar la protección del funcionario ocasionaría graves perjuicios a la nación, pues daría como resultado el auge del ejercicio autoritario de poder, sin embargo, creemos que la primera postura nos puede llevar a la segunda y con la cual estamos de acuerdo.

2.4 Sistema Jurídico de Responsabilidades de los Servidores Públicos

El sistema jurídico de responsabilidades de los servidores públicos no aparece con la anterior ley de los servidores públicos, sino que es el resultado de diversos esfuerzos que se han hecho en la materia siendo necesario reseñar someramente los antecedentes de la actual ley, lo cual nos ayudará a comprender mejor las disposiciones vigentes sobre el particular.

Sin embargo, previamente a lo anterior y tomando en consideración que el sistema de responsabilidades se encuentra regulado en nuestra Constitución es importante antes estudiar la citada regulación ya que es en ésta donde nace.

2.4.1 Constitución General de la República

El sistema de responsabilidades se plasmó inicialmente en nuestra constitución en 1812 con la Constitución de Cádiz, pero es a partir del 1 de mayo de 1917 que entró en vigor la Constitución que en la actualidad nos rige, la cual en su texto original del Título IV estableció las bases de la responsabilidad de los servidores públicos, sin incluir a los demás empleados.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la federación.

En efecto, hasta el año de 1982 siendo Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado se reforma el Título IV de la Constitución General de la República y que ahora se denomina “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, quedando como sigue:

“TÍTULO CUARTO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO

ARTÍCULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección

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

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como al manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

Por lo que hace a este primer artículo del Título IV J. Jesús Henríquez nos comenta que el establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante en todo sistema democrático constitucional, y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder.

La primera novedad que surge con las reformas vigentes corresponde a la denominación del Título IV; en efecto, en lugar de referirse a “las responsabilidades de los funcionarios públicos” ahora se alude a “las responsabilidades de los servidores públicos”, a efecto de “establecer -señala la exposición de motivos- la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.

A diferencia del texto constitucional anterior –que primordialmente se refería a la responsabilidad de los llamados “altos funcionarios”-, el artículo 108 vigente incluye, en forma reiterada, como sujetos de las responsabilidades previstas en el título IV: “a los representantes de elección popular a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y

empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral” .

De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, “independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión”.

Por lo que hace al segundo párrafo del artículo 108 es necesario advertir que lo previsto en este no consagra la impunidad del Presidente de la República respecto de los demás delitos sino sencillamente, establece la inmunidad temporal del mismo durante el periodo del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluídas éstas, es claro que se puede proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido. En realidad la única inmunidad absoluta se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de su encargo (Art. 61). En beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso lo mismo son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por el artículo 111 Constitucional.²⁷

Así pues el siguiente artículo del Título IV de la Constitución General de la República es el 109 el cual señala:

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

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

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

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2000. Págs. 174, 175, 176 y 179.

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

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

Los Procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran automáticamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

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

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

Por lo que hace a este artículo el investigador Orozco Henríquez señala que el artículo 109 en vigor establece –según reforma constitucional de 1982 y con mucha mejor técnica jurídica que el texto original de 1917-, los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 vigente aluden a la responsabilidad civil de los servidores públicos. Cabe señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidades se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidad.

Así mismo, el artículo 110 establece que:

“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 de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia 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 y, en sus caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

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

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

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”

El artículo 110 en vigor regula los sujetos, las sanciones, los órganos y el procedimiento para la sustentación del juicio político.

El párrafo tercero del artículo 110 constitucional establece las sanciones, las cuales –tal y como lo preveía el antiguo artículo 111- continúan consistiendo en la destitución y en la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, cargo o comisión en el servicio público (desde uno hasta 20 años, según lo dispuesto por el artículo 8° de la ley reglamentaria).

Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento que también sigue siendo, básicamente el mismo. Así mismo el segundo párrafo del actual artículo 110 considera como sujetos del juicio político, además de los gobernadores de los Estados y de los diputados locales, a los Magistrados de los Tribunales Superiores, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, agregando en forma redundante “así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”, pero sin definir lo que se entiende por “violaciones graves”.

Hay además, una innovación importante: “en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”. De este modo, se confiere a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución o de alguna ley federal. Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal, es quizás, en defensa de éste por lo que se establece: en efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la Federación cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un funcionario de alguna entidad federativa.

Es conveniente advertir que el juicio político no procede en contra del Presidente de la República, ya que éste sólo puede ser acusado, durante el desempeño de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común (Art. 108 constitucional), a diferencia de lo previsto por la Constitución de 1857 que admitía también la responsabilidad el Presidente por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral.

Conforme a lo que antecede, se puede afirmar que a través del juicio político se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político. De este modo, a diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicadas a través de tribunales penales, en el caso de juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes se encuentran previstas por la propia Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El juicio político implica, pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político –como necesariamente es el Congreso- la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.

Por su parte el artículo 111 del Título IV denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” quedó como sigue:

“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 Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral , 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 de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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 , 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.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de diputados o Senadores son inatacables.

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

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 del 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.”

Así, J. Jesús Orozco Henríquez nos comenta que el artículo 111 establece las bases constitucionales de la responsabilidad penal de los servidores públicos, así como de la inmunidad procesal temporal en materia penal (excluyéndose expresamente el ámbito civil) que se le otorga a algunos de ellos que desempeñan una función pública relevante y el procedimiento que debe seguirse para que pueda efectuarse un proceso penal en su contra –en el entendido de que a través de dicha inmunidad lo que se protege es la función, no al funcionario o servidor público que la desempeña-, de manera similar a lo que antes preveía el artículo 109 de la propia Constitución, siguiendo una tradición proveniente desde nuestros ordenamientos fundamentales del siglo XIX.

También señala que el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, con respecto de posibles agresiones con fines políticos de las demás ramas de gobierno o de represalias y acusaciones temerarias, el artículo en vigor conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ellos en materia penal –antiguamente llamada en forma equivocada “fuero constitucional” y que, después de haber sido severamente criticada, ahora se denomina, eufemísticamente, “declaración de procedencia”-, pero cuyo significado y alcances jurídicos siguen siendo exactamente los mismos.

Si bien la inmunidad procesal que consagra el artículo 111 se encuentra plenamente justificada para salvaguardar la continuidad de la función constitucional tan importante que desempeñan determinados servidores públicos, se estima conveniente que para evitar el abuso que tal inmunidad puede propiciar en la práctica se proceda a establecer algunos límites a la misma, por lo menos, en cuanto a que no operará en caso de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.

En realidad, la única impunidad o inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus encargos, en beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia.

Por su parte, el artículo 112 de nuestra Carta Fundamental establece que:

“ARTÍCULO 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

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

De lo anterior, J Jesús Orozco Henríquez comenta que el artículo 112 Constitucional establece los casos en que opera la inmunidad procesal, prevista por el artículo 111 a favor de los servidores públicos que el mismo precepto señala, y que se refiere a que no se podrá proceder penalmente en contra de tales servidores sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpado.

Pues bien, a diferencia de lo sostenido anteriormente por la Suprema Corte de Justicia, el artículo 112 en vigor establece que no se requerirá declaración de la Cámara de Diputados cuando los servidores públicos correspondientes cometan algún delito durante el tiempo que se encuentren separados de su encargo (ya que lo que se protege es la función no al funcionario); pero si será necesario en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los puestos protegidos con tal inmunidad.

Conforme al texto actual, resulta claro que la inmunidad procesal – antiguamente llamada en forma equivocada “fuero constitucional”- no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público sino meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, por lo que en el caso de que se renuncie al cargo se encuentre el sujeto bajo licencia, o en general, siempre que se suspenda o se concluya en el ejercicio de la función pública protegida, entonces, se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal.

Igualmente el artículo 113 pertenece al Título IV de nuestra Constitución, el cual establece que:

“ARTÍCULO 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin 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 señalan 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.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

El presente artículo, junto con la fracción del 109 y el 114, contemplan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos –misma que con anterioridad no se encontraba prevista constitucionalmente-, “a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos cargos y comisiones.”

Precisamente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto constitucional, establece 22 causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa entre las que se encuentra la falta de diligencia; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos: desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos; mala conducta y faltas de respeto al público; agravio o abuso en los inferiores; falta de respeto a un superior o insubordinación; abstenerse de informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas sobre la

procedencia de las ordenes que recibe; ejercer funciones que le correspondan; autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o treinta discontinuos en un año; ejercer otro cargo incompatible; intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada; abstenerse de excusarse cuando tenga impedimento; abstenerse de informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento; recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando; pretender obtener beneficios extras de su remuneración; intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; abstenerse de presentar su declaración patrimonial; desatender las ordenes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, abstenerse de informar al superior la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos; incumplimiento de cualquier disposición jurídica, y las demás que dispongan las leyes.

El propio artículo 113 en vigor establece que las sanciones administrativas, además de las que señalan las leyes, consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público infractor, así como en sanciones económicas; en tanto que el artículo 52 de la ley reglamentaria agrega el apercibimiento y la amonestación, en ambos casos en forma pública y privada.

En cuanto a las sanciones económicas, el artículo 113 prevé que deberán fijarse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones; pero que las mismas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños causados.

Así mismo, el artículo 114 de nuestra Constitución Política establece:

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

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

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

Para J. Jesús Orozco Henríquez el artículo 114 de nuestra Constitución Política señala las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, tanto las derivadas del juicio político como las de carácter penal o administrativo.

Así pues, una vez transcurridos los plazos establecidos se extingue la acción y las sanción correspondiente, por lo que con posterioridad no se podrá exigir ya responsabilidad alguna al servidor público que presuntamente haya cometido alguna infracción política, penal o administrativa (si bien la Constitución y la ley respectiva prevén ciertos casos y determinadas actuaciones a través de los cuales se interrumpe la prescripción y vuelve a empezar el cómputo del plazo para que éste opere).

Así mismo, al final del segundo párrafo se establece el principio de que los plazos de prescripción se interrumpirán en tratándose de delitos cometidos por servidores públicos cuya función se encuentra protegida por la inmunidad procesal prevista por el artículo 111 constitucional en tanto tales servidores continúen desempeñando dicha función.

El tercer párrafo del artículo 114 en vigor, por su parte, encomienda a la ley reglamentaria la determinación de los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, previendo también que cuando dichos actos y omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Así pues, una vez que se ha estudiado la Ley Reglamentaria de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se pasará a estudiar la misma.

2.4.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La Ley del Congreso General Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, fue la primera ley en nuestro país sobre responsabilidades, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 1870, por el Presidente de la República Benito Juárez.

Dicha Ley nació debido a una necesidad política, porque el Congreso General no se mostraba del todo partidario del Presidente Juárez, así pues, con esta ley se pretendía limitar la libertad de la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso, en cuanto a la interpretación de los delitos político u oficiales, previstos en el artículo 105 de la Constitución.

La citada Ley de 1870 establecía en su artículo 1° como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la libertad de sufragio. La usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución y a las leyes federales en puntos de gravedad.

Las conductas que se mencionan en el artículo 1° de la Ley, como delitos oficiales son tan vagas que no pueden configurar delitos propiamente dichos. Los delitos oficiales establecían situaciones que hacían posible la separación de los altos funcionarios de sus cargos.

Por lo que hace a las faltas de los altos funcionarios, el artículo 2° señalaba “Artículo 2. La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo 1.”

Las conductas establecidas como faltas oficiales presentaron el mismo problema, ya decir que la infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, configura una falta oficial es tan genérico, que atribuir a un funcionario este tipo de conductas podía hacerse fácilmente.

Las sanciones se establecían en el artículo 4 de la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de la siguiente forma; destitución del

cargo e inhabilitación, por un término no menor de 5 años ni mayor de 10, para obtener el mismo u otro cargo o empleo de la federación.

Por lo que hace a las faltas oficiales éstas eran sancionadas con la suspensión del cargo e inhabilitación por un término no menor de un año, ni mayor de 5 y en los supuestos de omisión, la pena se reducía de 6 meses a 1 año de suspensión e inhabilitación, artículos 5 y 6 respectivamente.

Los sujetos sometidos a este régimen de responsabilidad eran los altos funcionarios y de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución de 1857, se consideraban altos funcionarios a los Diputados al Congreso de la Unión, a los individuos de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho.

Los gobernadores de los estados, sólo podían ser responsables por infracciones de la constitución y leyes federales.

En cuanto al Presidente de la República, también podía ser sujeto de responsabilidad, pero sólo por traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y a los delitos graves del orden común.

El término para exigir responsabilidad oficial se comprendía en el plazo de un año.

Esta ley, conocida como ley Juárez, sólo consideraba brevemente la cuestión procedimental, así el artículo 10 establecía que la acción de la Cámara de Diputados, que se erigía en jurado de Acusación, concluía su intervención con dos posiciones: una que correspondía a los delitos oficiales, pudiendo declarar sentencia absolutoria o condenatoria al acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si hay lugar o no a proceder.

Respecto al procedimiento a seguir por la Comisión de Delitos Oficiales, cuando se expidió esta ley no se habían expedido aún ni el Código Penal, ni los Códigos Procedimentales, ni existía un sistema bicamaral por lo que tratándose de delitos oficiales se disponía que la Cámara de Diputados declarararía, por mayoría de votos, si el acusado era o no culpable.

En caso de que el funcionario fuese declarado culpable, era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que en pleno y erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procediera a la aplicación de la pena que la ley establecía, siempre que fuera por mayoría absoluta de votos.

En los años 1870 a 1874 se reformó la constitución a efecto de establecer un sistema bicameralista, por lo que el artículo 105 dispuso que los delitos oficiales serían conocidos por la Cámara de Diputados como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

Con la reforma del artículo 105 constitucional se sustituyó a la Suprema Corte de Justicia en los procedimientos, para determinar responsabilidad a un funcionario, por el senado quien tenía la facultad de constituirse en jurado de sentencia.

El 6 de junio de 1886 fue publicada la **Ley de Responsabilidades reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal** de 29 de mayo del mismo año y estaba compuesta por 64 artículos, divididos en seis capítulos.

El primer capítulo era el titulado “Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales”, éste regulaba desde luego la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la “Ley Juárez”, ya que ambas se remitían al artículo 103 Constitucional.

El Capítulo Segundo fue denominado “Secciones Instructoras”. En él se señaló que en la segunda sesión ordinaria del primer año, la gran comisión de cada Cámara propondría dos grupos de 16 individuos, en la Cámara de Diputados y 10 en la Cámara de Senadores, de los que se elegirían 4 individuos en cada Cámara, para que formaran las Secciones Instructoras del Gran Jurado, debiendo ser presidente el primero nombrado y secretarios los restantes.

En los capítulos Segundo y Tercero se fijaban los procedimientos a seguir en los casos previstos en la Constitución de 1857, en relación con los delitos cometidos por altos funcionarios de la federación, cuando se les imputaba la comisión de delitos del orden común durante el desempeño de su cargo, de igual,

forma, cuando se les imputaba la comisión de los delitos oficiales en el ejercicio de sus funciones.

El Capítulo Tercero de la Ley se refería al procedimiento en los casos de delitos del orden común, disponiendo que en los supuestos en que se acudiera a la Cámara de Diputados, a efecto de proceder en contra de un alto funcionario que gozaba de fuero constitucional, fuere por acusación o denuncia de particulares o bien, por que el interesado solicitaba la declaración de inmunidad por seguirse causa en su contra por Juez incompetente, o porque una autoridad cualquiera fiera noticia de estar instruyendo averiguación que afectara al alto funcionario, los secretarios debían dar cuenta del oficio o de la instancia respectiva en sesión secreta.

Respecto a los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitían a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

Con lo anterior, es de destacar que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativas y civil tuvieran posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

A partir de la Constitución de 1917, la Ley Reglamentaria de 1896, ya no tenía razón de ser, así lo reconoció el Presidente Cárdenas, en la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades, citada en este punto, al afirmar que “la Constitución General de la República, expedida en 1857, acogía como era lógico y natural, el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos y bajo su vigencia fueron expedidas leyes reglamentarias de esa materia, el 3 de noviembre de 1870.

La segunda ley vigente al amparo de nuestra actual Constitución, fue la de 27 de diciembre de 1979, denominada “Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Así pues, fue hasta el 31 de diciembre de 1982 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, la cual tuvo diversas reformas hasta la última que fue el 4 de diciembre de 1997.

La Ley que se enuncia en el presente apartado se compone de Cuatro Títulos y de 78 artículos, el Primer Título se denomina Disposiciones Generales, el Título Segundo “Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, el Título Tercero “Responsabilidades Administrativas” y el Cuarto y último Título se llama “Registro Patrimonial de los Servidores Públicos”, la cual ha sido sustituida por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.4.3 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la actual ley y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002 y reformada el 24 de diciembre de 2004, asimismo, es de destacar que consta de Cuatro Títulos los cuales son:

TÍTULO PRIMERO

CAPITULO ÚNICO – Disposiciones Generales

TÍTULO SEGUNDO – Responsabilidades Administrativas

CAPÍTULO I – Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público

CAPÍTULO II – Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas

TÍTULO TERCERO

CAPÍTULO ÚNICO – Registro Patrimonial de los Servidores Públicos

TÍTULO CUARTO

CAPÍTULO ÚNICO - De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público

2.4.4 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Así mismo, es de resaltar que el sistema de responsabilidades cuenta con otra ley más, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y lleva por nombre Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual quedó como sigue:

TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES
Capítulo Único
De la naturaleza y objeto de la Ley

TÍTULO SEGUNDO
DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL SISTEMA
Capítulo Primero
De los Derechos

Capítulo Segundo
De las Obligaciones

TÍTULO TERCERO
DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA
DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
Capítulo Primero
Consideraciones Preliminares

Capítulo Segundo
De la Estructura Funcional

Sección Primera
Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos

Sección Segunda
Del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera

Capítulo Tercero
Del Subsistema de Ingreso

Capítulo Cuarto
Del Subsistema de Desarrollo Profesional

Capítulo Quinto
Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

Capítulo Sexto
Del Subsistema de Evaluación del Desempeño

Capítulo Séptimo
Del Subsistema de Separación

Capítulo Octavo
Del Subsistema de Control y Evaluación

Capítulo Noveno
De la estructura orgánica del Sistema

Sección Primera
De la Secretaría

Sección Segunda
Del Consejo Consultivo

Sección Tercera
De los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección

TITULO CUARTO
Capítulo Primero
Del Recurso de Revocación

Capítulo Segundo
De las Competencias

Así pues, de acuerdo con el artículo 2° de dicha ley debemos entender que el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad.

Así también, dicho artículo establece que será la Secretaría de la Función Pública la que dirija dicho sistema y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Ahora que ya sabemos que los servidores públicos por actuar en representación del Estado, están obligados a desempeñar sus funciones con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, pues de lo contrario serán sancionados administrativa, penal, política y civilmente de acuerdo a la normatividad que los rige lo cual nos llevaría a pensar que así debe ser para todos los servidores públicos, sin embargo, en el Título Cuarto de la Constitución denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” específicamente en el segundo párrafo del artículo 108, se establece una excepción que pone al Presidente en una situación distinta, siendo este el punto medular del presente trabajo por lo que para comprender mejor dicha situación se propone analizar la figura residencial, lo cual se hará en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL

En el presente capítulo se estudiará la Institución Presidencial, su concepto y origen, se analizará el sistema presidencial puntualizando sus características para distinguirlo del presidencialismo, también abordaremos la integración del Poder Ejecutivo en México la designación del Ejecutivo Federal, los requisitos para ser Presidente, la duración del cargo presidencial, la sustitución presidencial y el procedimiento de esta, todo lo cual se realizará de acuerdo al marco Constitucional.

3.1 La Institución Presidencial

“La palabra “institución” desde el punto de vista concreto que es el que nos interesa significa; acto de establecimiento o de investidura.

Dentro de la teoría del derecho y de la sociología jurídica se entiende por “institución” al conjunto de reglas, normas, valores y costumbres que rigen un cierto comportamiento social claramente identificado.”²⁸

Asimismo, tenemos que la presidencia es una forma de liderazgo, porque el detentador del poder en una nación es precisamente el Presidente de la misma, por lo tanto, tiene gran injerencia en todas las cuestiones relacionadas con el país que preside y para conocer más afondo esta figura estudiaremos su origen.

3.2 Origen

La trascendencia que tiene la figura del Presidente de la República, en un sistema político como el mexicano, conlleva a analizar cuál es el origen de dicha figura.

Joseph LaPalombara afirma que “en un sistema presidencial, el presidente, quien es jefe de estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia; los poderes legislativos y ejecutivo.”²⁹

²⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A., México, 1994, pág. 1746.

²⁹ Carpizo, Jorge. “El presidencialismo mexicano”. México, Editorial Siglo XXI, 1989, 9ª. Edición. Pág. 12.

El eje fundamental del análisis que se desarrolla a lo largo de este trabajo gira en torno del concepto de sistema presidencial.

La presidencia es una forma de liderazgo con perfiles específicos. En muchos grupos sociales, especialmente los impuestos y los que tienen fuerza compulsiva, el Poder Ejecutivo tiene una forma organizativa, que muchas veces distribuye atribuciones entre varios órganos, pero otras las mantiene unidas a un órgano y a su titular. Como poder moderador o Ejecutivo, se mantiene en cualquier tipo de grupo social basado en algún principio de autoridad. Pero es, sobre todo en el orden político, donde la presidencia aparece institucionalizada como órgano fundamental.

Sus funciones pueden ser muy variadas. Pueden ser restringidas a contenidos nominalistas, como auténticas figuras decorativas, como sucede en algunos países totalitarios o parlamentarios, o pueden alcanzar un nivel tan influyente como el que se les confiere en regímenes de autoridad unipersonal. La organización social del Estado y del régimen político imperante, las fuerzas y tendencias, es lo que en realidad da tono, contenido y potencia a la figura presidencial.

En principio, la jefatura y la monarquía excluyen la idea de presidencia. La jefatura es más propia de fuerzas políticas y sistemas dictatoriales, parece más aplicable al gobierno y a los órganos decisorios de los grupos sociales. La presidencia, en cambio, parece tener, en principio, cierto carácter representativo, simbólico y moderador.

En la realidad política no se manifiestan, sin embargo, con tanta claridad estas situaciones. Pueden presentarse con rasgos específicos en el carácter presidencial que tiene algunos reyes en monarquías limitadas y representativas, que se distinguen de la institución pura de la presidencia por ciertos contenidos tradicionales y, sobre todo, por la sucesión, que en la presidencia es siempre electiva, mientras que en la forma monárquica está institucionalizada la sucesión familiar o hereditaria.

La constitucionalización de esta institución política fundamental es casi siempre conflictiva. Se puede construir toda una teoría de la figura presidencial y su sistema. Esto es posible con base en la experiencia política y en los casos contrastados, así como en la forma en que actualmente viene desarrollándose. Significa una aportación a una teoría general del liderazgo en el comportamiento del grupo social y a los efectos que puede tener sobre las instituciones, y sirve para precisar el influjo que ejercen las limitaciones constitucionales sobre el alcance y el contenido de la institución presidencial.

Toda la vida política, por estar en la cúspide de la institucionalización, está presente en la vida y el comportamiento del Presidente y, sin embargo, en algunas ocasiones sus funciones son muy limitadas y costosas.

¿Es Poder Ejecutivo el órgano presidencial? A pesar de tener limitadas sus funciones en algunos sistemas, es claro que constituye un órgano propio del Poder Ejecutivo. Ha sido precisamente la teoría política española la que ha puesto en duda esta idea y ha preferido referirse al poder moderador, por cuanto al perder funciones esencialmente ejecutivas, quedaba reducido a establecer el equilibrio entre las fuerzas discrepantes y a mantener simbólicamente la unidad estatal y territorial frente al exterior. Un sistema de controles internos no podría olvidar nunca este hecho, porque significa un esfuerzo para ahuyentar la dictadura, el exceso de poder personal por medio de la reducción de funciones, así como por la distribución de competencias entre órganos.

3.3 Sistema presidencial.

La república es la forma de gobierno en la que el jefe de estado es designado por elección popular y es renovado en un lapso determinado. El gobierno republicano tiene, generalmente, dos modalidades básicas; el gobierno presidencial y parlamentario. ³⁰“El Gobierno – o sistema- presidencialista es

³⁰ González Uribe, Héctor. “Teoría Política”. México. Editorial Porrúa, S.A., 1984, 5ª. Edición. pág. 401.

aquél que más rígidamente realiza el principio de la división de poderes...”³¹ y en donde la figura presidencial adquiere más fuerza.

La palabra “presidencial” es usada: a) por algunos regímenes cuyo jefe se denomina Presidente; b) en algunas constituciones parlamentarias, la mayoría de repúblicas europeas, que se denominan “presidenciales” para distinguirse de las monarquías constitucionales; c) para referirse a los regímenes en los que el Presidente es electo popularmente, y d) para distinguir al tipo de régimen en el que el poder del Jefe de Estado, en la figura del Presidente, es ejercido independientemente del Congreso.³² En este estudio se utilizará la última acepción.

Maurice Duverger considera que el sistema presidencial se caracteriza por “...el principio de separación de poderes donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento.”³³

Algunos autores distinguen entre sistema presidencial y presidencialismo. El primero plantea un Presidente electo mediante sufragio universal y no existe la responsabilidad ministerial. El parlamento es lo contrario ya que existe una completa responsabilidad ministerial y se carece de un Jefe de Estado y de Gobierno electo popularmente. “ El presidencialismo, además de contar con un acercamiento del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes , traducido en un predominio político, constituiría una tercera categoría en donde el presidente es electo mediante sufragio universal...”³⁴ , pero sus características propias se exageran por excesos en el ejercicio de las facultades.

³¹ Biscaretti Di Ruffia, Paolo. “Derecho Constitucional”. Traducción: Pablo Lucas Verdu. Madrid, España, Editorial Tecnos, S.A., 1965, pág. 240.

³² Riggs, Fred W. “La Supervivencia del presidencialismo en EE.UU.: Prácticas para constitucionales”. Vid. “Presidencialismo vs parlamentario”. Buenos Aires, Argentina, Editorial Eudeba, 1988, pág. 47

³³ Carpizo, Jorge. “El presidencialismo mexicano”. México, Editorial Siglo XXI, 1989, 9ª. Edición. Pág. 13.

³⁴ González Oropeza, Manuel. “El Presidencialismo”. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1986. pág. 17.

En el sistema presidencial, se considera que el poder es ejercido en forma atenuada por el titular del Poder Ejecutivo; ya que es comparado con los regímenes monocráticos, la concentración del poder no es tan amplia y sin fronteras para invadir todos los aspectos de la vida y reflejar un régimen centralizado y omnipotente.³⁵

Estados Unidos fue el primer país que experimento el sistema Presidencial y ha sufrido variaciones en el transcurso del tiempo. Los otros países que también lo han aplicado han desarrollado sus propias características, que se condicionan también por la época y los actores involucrados.

Así pues, los sistemas presidenciales en América Latina se basaron en el norteamericano, pero las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vía de desarrollo, hacen que hayan evolucionado en forma diferente. En América Latina no existe una verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se han subordinado al ejecutivo.

Se ha definido a los sistemas presidenciales en América Latina, haciendo resaltar las características de un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército, lo que ha llevado a la doctrina a hablar de un neopresidencialismo cuyos rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del legislativo al ejecutivo; diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales.

Las notas anteriores no se dan con la misma intensidad en todos los países latinoamericanos, porque entre ellos hay desemejanzas, tanto si los analizamos desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista económico, político y social, y por ello Loewenstein clasificó los sistemas presidenciales en América Latina en tres clases, a saber:

³⁵ Berlín Valenzuela, Francisco. "Derecho Parlamentario". México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993, 1ª. Edición. pág. 112.

- a) presidencialismo puro, aquéllos que tienen las características que hemos señalado como distintivas del sistema. Aquí colocó a México;
- b) presidencialismo atenuado, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete, y
- c) aquéllos donde se ha tratado de disminuir la influencia del ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el ejecutivo colegiado.³⁶

En la primera mitad del siglo XIX, los países latinoamericanos denominaron al sistema norteamericano como régimen representativo hasta que con la obra "The English Constitution", Bagehot difunde el término de "régimen presidencial". Después de la Segunda Guerra Mundial se empieza el régimen presidencial como características más pronunciadas como presidencialismo.

El presidencialismo ha sido adoptado por la mayor parte de los países de América. Desde el punto de vista político no surge de un marco definido, sino principalmente de planes políticos y debates en Congresos Constituyentes.

"Como el Poder Ejecutivo se ha depositado en una sola persona y no en un órgano colegiado, el presidencialismo posee además de características de observar no sólo un desarrollo de la institución y de sus funciones constitucionales y políticas, sino la peculiar impronta psicología del Presidente en funciones"³⁷. Así han existido presidentes dinámicos, pasivos, optimistas, pesimistas o modernizadores, que imprimen sus rasgos propios de la "personalidad presidencial".

³⁶ Karl Loewenstein, "La presidencia fuera de los Estado Unidos", en Boletín del Instituto de Derecho Comparado en México, año II, núm. 5, Universidad Nacional Autónoma de México, 1949, págs. 22, 24, 55

³⁷ González Oropeza Manuel. Ob. Cit. pág. 3.

El poder presidencial entendido como la habilidad o capacidad del Jefe del Ejecutivo, considerada personal e institucionalmente, para ejercer una gran influencia que afecta a las personas en general, a los miembros del Ejecutivo, al Congreso, al Poder Judicial y a los grupos sociales plurales de la Nación,³⁸ trae necesariamente como consecuencia el debilitamiento de otros poderes.

Una de las debilidades del Ejecutivo consiste en "...el poder excesivo que concentra, ya que esta situación lo hace el principal centro de decisiones y, por lo mismo, el principal objeto de presiones y de demandas. Los aciertos, pero sobre todo los errores del Estado, son atribuibles al Poder Federal."³⁹ Tal debilidad representa también el riesgo más grave para la organización política, jurídica y social de México ya que concentrar una cantidad tan desproporcionada de poder se amplía el rango de marginación de los distintos factores de poder.

Sin embargo, el sistema presidencial no puede considerarse como un sistema vaciado de origen, ya que el aumento de poder implica necesariamente un correlativo aumento de la responsabilidad en la corrupción legal, legítima, eficaz y sobre todo democrática del poder, por tanto, se prevén mecanismos eficaces de control que eviten el abuso o el desvío de poder.

3.4 Características.

Clinton Rossiter ha señalado como características esenciales del sistema presidencial, las siguientes:

- a) Separación del titular del Poder Ejecutivo de la Integración del Congreso.
"El Presidente no puede ser simultáneamente integrante del Poder

³⁸ Miller, Arthur S. "Presidential Power". Estados Unidos de América, St. Paul Minnesota, West Publishing Co., 1977, 1ª. Reimpresión. pág. 6.

³⁹ Osornio Corres, Francisco. "Estructura Funcional y orgánica del Ejecutivo Federal en México". Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)". Ob. Cit. Serie G. Estudios Doctrinales, número. 116. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, 1ª. Edición. pág. 153.

Legislativo, como en el cargo de un Primer Ministro, que sí tiene que ser miembro del Parlamento...”⁴⁰ Existe por tanto una incompatibilidad.

- b) El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, que reúne las categorías de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Esta premisa se remonta a la fundación de los Estados Unidos de Norteamérica, donde se pugró porque el poder presidencial fuera unipersonal, ya que con ello se garantizaría la unidad de acción y de decisión, así como la energía necesaria en los actos de administración, la eficiencia y seguridad nacional, y la responsabilidad política del Presidente.

- c) La elección del Poder Ejecutivo no depende del Congreso. “Una muestra de la separación e independencia del Presidente frente al Poder Legislativo la representa el hecho de que es electo popularmente y no es designado, de ninguna manera, por el Congreso”,⁴¹ con las excepciones que en ese punto prevé la Constitución, casi siempre referidas a situaciones de emergencias.

- d) El Presidente ocupa el cargo por un período fijo. Por determinación constitucional, la administración de un Presidente dura un período preestablecido. Si en su gestión comete graves infracciones a la Constitución o a las leyes que se le podría enjuiciar políticamente y remover, por el contrario, en algunos sistemas, si su actuación es buena, los electores pueden reelegirlo. El Poder Ejecutivo no requiere en teoría de apoyo del Congreso.

- e) El Presidente cuenta con atribuciones propias y exclusivas derivadas de la Constitución. “No obra por delegación del Poder Legislativo. Puede tener incluso facultades materialmente legislativas, como la facultad de expedir reglamentos o el uso de facultades extraordinarias”.⁴²

⁴⁰ Citado por: González Oropeza, Manuel. Ob. Cit. pág. 4.

⁴¹ *Ibidem*, pág. 5

⁴² González Oropeza, Manuel. Ob. Cit. pág. 6.

- f) El Poder Ejecutivo se ejerce sin consejos de revisión. Esta observación busca distinguir el sistema presidencial del monárquico, en cuanto a la obligación de consultar ciertas decisiones con consejos asesores.

En general, esas son las mismas características que señala Jorge Carpizo: el Poder Ejecutivo es unitario, es decir, se deposita en una sola persona; es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste; el Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado; ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso, ni pueden ser miembros del mismo; el Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso y no puede disolver el Congreso, pero éste tampoco puede darle un voto de censura.⁴³

Joseph Lapombara afirma que en un sistema presidencial se encuentran los siguientes elementos: el Presidente, Jefe de Estado y de Gobierno, es independiente del Poder Legislativo y no depende de éste para su sobrevivencia: los poderes Legislativo y Ejecutivo son interdependientes, el primero no está obligado a aprobar los proyectos de ley que le presente el Ejecutivo y el Presidente puede vetar las leyes; el Presidente tiene la facultad de realizar nombramientos; el Legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el Ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos y el Legislativo puede juzgar y remover al Presidente. Sin embargo, el Presidente adquiere una gran injerencia al tener las atribuciones de designar los miembros del gabinete, presentar iniciativas de ley y preparar el presupuesto.⁴⁴

Por su parte, Ignacio Burgoa considera como principios del presidencialismo los siguientes: el titular del órgano supremo en quien se deposita el Ejecutivo deriva su investidura de la voluntad popular; el Presidente tiene la facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores y de removerlos; tales colaboradores son Secretarios de Estado, que fungen como auxiliares; no existe un consejo de ministros, la representación interna y externa del Estado corresponde al Presidente, éste no es titular de la facultad legislativa, pero tiene asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales para desempeñar funciones de gobierno y existe el predominio gubernativo del órgano ejecutivo.⁴⁵

⁴³ Carpizo, Jorge. Ob. Cit. pág. 14.

⁴⁴ *Ibidem*. págs. 12 y 13.

⁴⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". México, Editorial Porrúa, S.A., 1991, 8a. Edición. págs. 736 a 742.

Manuel González Oropeza señala que los elementos del presidencialismo son: unidad del titular del Poder Ejecutivo (sus Secretarios de Estado son colaboradores nombrados y removidos libremente por el Presidente); energía y vigor en el desempeño de sus funciones, que son ejercidas con exclusividad por el Ejecutivo (aún cuando pueden ser Delegadas a los Secretarios); completa independencia electoral y orgánica del Ejecutivo con respeto al Congreso de la Unión caracterizada por una incompatibilidad en ambos cargos; estrechas relaciones con el Poder Legislativo en cuya interacción demuestra el predominio presidencial, al transformar las medidas supuestamente controladoras del Presidente, en medidas de supervisión sobre el Congreso; duración en el cargo presidencial por un período fijo e improrrogable; el Presidente, sus Secretarios y colaboradores son responsables por y ante el Congreso, mediante las causales establecidas en la Constitución y en la ley correspondiente; el Presidente está inmerso en el liderazgo de su partido político, y el Ejecutivo y el Legislativo no pueden desconocerse o disolverse mutuamente.⁴⁶

Todas las características anteriores tienen notas en común, de ellas podría concluirse que las ventajas del sistema presidencial son: su componente democrático (la elección, en general, es en forma directa); responsabilidad (existen mayores grados de responsabilidad frente a los ciudadanos que en el sistema parlamentario); relación directa con los electores (identificación que se produce entre los gobernantes y los electores); controles mutuos (el sistema representa la separación de poderes y el control mutuo entre Legislativo y Ejecutivo), y el arbitraje presidencial (el Presidente puede ser el árbitro que resuelva los conflictos entre los poderes y la clase política).⁴⁷

Para determinar las características del sistema presidencial también podemos considerar las calidades del Ejecutivo Federal como Jefe de Estado, como Jefe de Gobierno (responsable de conducir los procesos políticos del país) y como Jefe de la Administración (responsable de la prestación de los servicios públicos).⁴⁸

Tradicionalmente las atribuciones de un Jefe de Estado son: ser el máximo representante del Estado ante la comunidad internacional -para ello está facultado

⁴⁶ González Oropeza, Manuel. Ob. Cit. págs. 17 y 18.

⁴⁷ Cárdenas Gracia, Jaime F. “Transición Política y reforma constitucional en México”. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. 1a. Edición. págs. 183 a 186.

⁴⁸ Osornio Corres, Francisco. Ob. cit. págs. 201, 105 y 214.

para dirigir las negociaciones diplomáticas, así como para participar por el país ante organismos y foros internacionales-; ser el comandante supremo de las fuerzas armadas; hacer las designaciones de los funcionarios que dirigirán los órganos más importantes del Estado; declarar la guerra; promulgar las leyes y tratados; suspender penas y otorgar el indulto.

Específicamente en el orden jurídico mexicano, el Presidente como Jefe de Estado, tiene las atribuciones de: remover a los agentes diplomáticos (artículos 89, fracción II), nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente (artículo 89, fracción III y XVI), 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 defensa interior de la Federación (artículo 89, fracción VI); disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos (artículo 89, fracción VII); declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa Ley del Congreso de la Unión (artículo 89, fracción VIII); dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados internacionales con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal (artículo 89, fracción X), y para celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, sobre las bases que fije el Congreso de la Unión (artículo 73 fracción VIII).

Las mismas funciones del Presidente como Jefe de Estado pueden ser divididas, como lo hace Andrés Serra Rojas, en: legislativas, jurisdiccionales, administrativas y ejecutivas, políticas, financieras, militares, burocráticas, internacionales y honoríficas.⁴⁹

La Constitución dispone que sea el Congreso de la Unión, o el Senado, quienes ejerzan funciones de ratificación, control y vigilancia de las acciones del Ejecutivo como Jefe de Estado.- “El Senado es la cámara competente en materia internacional, ya que ella reúne la representación de las partes integrantes del pacto federal y éstas comprometen también las obligaciones que adquiere el país en el ámbito internacional.”⁵⁰ En este sentido, se hace operativa la coordinación de poderes.

Las facultades del Presidente de dirigir con la libertad más absoluta las relaciones diplomáticas del país con los demás Estados soberanos y el poder celebrar tratados con aprobación del Senado, son las atribuciones”... que le han

⁴⁹ Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”. México, Editorial Porrúa, S.A., 1988, 14a. Edición. Tomo I. págs. 533 y 534.

⁵⁰ Osornio Corres, Francisco. Ob. Cit. pág. 203.

dado el rango que en todas las naciones tiene el titular del Poder Ejecutivo, y las que le han conservado su prestigio y fuerza interior...". "En los gobiernos parlamentarios éste es el único rasgo de independencia y de igualdad política que respecto a los otros Poderes conservan los Jefes de Estado."⁵¹

El Jefe de Estado, el Presidente de la República, además de ser el órgano administrativo más importante del país, ejerce la función representativa exterior y, sus actos en materia internacional, se reputan directamente como actos del Estado. El Jefe de Estado es el órgano supremo en materia de relaciones exteriores y no tiene esa facultad a título personal, sino como representación del Estado, que es el sujeto reconocido por el derecho internacional.

Como Jefe de Gobierno, el Presidente ejecuta las leyes; nombra a los funcionarios del Gobierno; tiene la facultad reglamentaria; conduce, coordina y dirige la administración pública; planifica la administración y coordina las políticas públicas. El Presidente como "... Jefe de Estado representa la continuidad del Estado y realiza los actos más solemnes y trascendentales para un país, y como Jefe de Gobierno administra, coordina y planifica la acción pública."⁵²

Las atribuciones del Presidente están enfocadas fundamentalmente a la función administrativa o ejecutiva del Estado, ya que por su contacto permanente con la realidad socioeconómica y por el conocimiento de la misma, es el mejor capacitado para tomar las medidas necesarias.

En conclusión, podemos afirmar que al Presidente como Jefe de Estado, le incumbe la dirección de la política nacional e internacional, dentro de la que se encuentra lo relacionado a la materia económico internacional, y como Jefe de Gobierno y encargado de la Administración, le compete la planeación de las actividades socioeconómicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo, dentro de las que también se encuentran materias relacionadas con cuestiones económico internacionales.

⁵¹ Lanz Duret, Miguel. "Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen." México, Imprentas L.D., S.A., 1947. pág. 256.

⁵² Cárdenas Gracia, Jaime F. "Una Constitución para la Democracia". Propuestas para un nuevo orden constitucional. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. 1a. Edición. pág. 78.

Resulta importante destacar que la unipersonalidad en la titularidad del órgano ejecutivo y la concentración de facultades constitucionales y legales, lo convierte en un funcionario de gran significación para el funcionamiento del Estado.

3.5 Organización del Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo se encuentra integrado en México conforme preceptos constitucionales que consagran los siguientes principios:

a) El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, conforme a lo establecido en el artículo 80 Constitucional, que señala: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’.

Este artículo dispone que el poder Ejecutivo es unitario, la expresión de “Supremo Poder Ejecutivo” es una reminiscencia de otras épocas. En la actualidad, la mayoría de las Constituciones asientan ejecutivos unitarios. En los principios del constitucionalismo se discutió profundamente la unidad o pluralidad del Ejecutivo. En el marco constitucional la única Constitución que encargó el poder Ejecutivo a tres personas fue la de Apatzingán, aun cuando prácticamente llegaron a funcionar algunos cuerpos colegiados.

b) El Presidente, que encarna el Poder Ejecutivo, debe ser elegido por voto directo (artículo 81 Constitucional), lo cual distingue a la figura mexicana de lo que prescribe la Constitución Norteamericana, que prevé la elección indirecta, por medio de electores que llevan y hacen cumplir un mandato de los votantes.

La historia constitucional mexicana se inclinó por la elección indirecta del Presidente. A diferencia de la Constitución de 1917, la de 1857 estableció un procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto, el pueblo votaba por electores y, a su vez, ellos votaban por el Presidente. La elección directa tiene la ventaja de que se elige Presidente a quien obtiene la mayoría de votos. “El único peligro que podría tener la elección directa es que se propiciaran múltiples candidaturas a la presidencia y que alguien saliera electo presidente contando con un porcentaje pequeño de los votos. Realmente éste es un problema que no se ha

presentado en México, pero que además está ligado al sistema de partidos políticos y a su reglamentación...”⁵³

c) Los requisitos para ser Presidente de la República están contenidos en el artículo 82 Constitucional y son:

Fracción I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

La calidad de mexicano encuentra correlativo con la fracción II del artículo 35 Constitucional, que señala como prerrogativa del ciudadano mexicano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y además para poder desempeñar ese cargo tiene que estar necesariamente, en pleno goce de sus derechos. El requisito de que sea por nacimiento la ciudadanía mexicana es para evitar que se sigan intereses contrarios a México.

A partir del 31 de diciembre de 1999, entra en vigor el decreto por el que se modifica esta fracción, de la siguiente forma: “Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años”.⁵⁴ Jorge Carpizo antes de que se aprobará esta modificación razonaba: “En nuestra petición, una reforma constitucional para suprimir el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, sólo debería hacerse si existiera consenso nacional al respecto y únicamente al principio de un sexenio, para que no fuera a existir la más mínima duda de que no se trata de una razón personalista.”⁵⁵

Fracción II. Tener Treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, La Constitución supone que a esta edad se cuenta con la capacidad necesaria para ejercer el cargo.

Fracción III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. Este requisito obedece a la necesidad de tener un amplio conocimiento de los problemas nacionales.

⁵³ Carpizo, Jorge. “El presidencialismo mexicano”. Ob. cit., pág. 50.

⁵⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de julio de 1994.

⁵⁵ Carpizo, Jorge. “El Presidencialismo mexicano”. Ob. cit., pág. 51.

Fracción IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. Esta disposición encuentra un correlativo con el actual artículo 130 Constitucional, que en su inciso d) establece que los ministros de cultos como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados.

Fracción V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección. Esta fracción busca evitar que tales personas se aprovechen del cargo.

Fracción VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de a elección. Con esta fracción se intenta lograr una imparcialidad en las elecciones. Se ha afirmado, en una interpretación muy forzada, que tanto ésta como la fracción anterior únicamente aplican para el caso de Presidente electo popularmente.

Fracción VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecida en el artículo 83. Es decir, se hace referencia al principio de no reelección.

d) El artículo 83 Constitucional hace referencia a la duración del cargo presidencial y al principio de no reelección.

El principio de no reelección establecido en el artículo 83 Constitucional resulta de un proceso histórico operado en México. La Constitución de 1857 permitió la reelección indefinida del Presidente de la República. Con Díaz en la presidencia y abandonando el principio de la no reelección que había apoyado con el Plan de Tuxtepec, se reformó la Constitución el 5 de mayo de 1878 la modalidad de la no reelección para el período inmediato. El 21 de octubre de 1887 con una nueva reforma se permitió al Presidente la reelección para el período inmediato, prohibiéndose para un tercer período si antes no hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que hubiera terminado sus funciones como Presidente el 20 de diciembre de 1890 se introdujo la reelección indefinida. Con tales reformas Díaz consiguió perpetuarse en el poder. Madero en el Plan de San Luis postuló la no reelección que se elevó el 28 de noviembre de 1911 a principio constitucional. En enero de 1927 de reformó el artículo 83, a instancias de Alvaro Obregón, para establecer la no reelección para el período inmediato y en forma absoluta después del segundo período. El 29 de abril de 1933 se volvió a reformar

el precepto para consignar la no reelección absoluta, aún tratándose de Presidente interno, provisional o sustituto.

El original artículo 83 de nuestra Constitución expresaba: “El Presidente entrara a ejercer su encargo el 1° de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al Presidente Constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato. Tampoco podrá ser reelecto presidente para el período inmediato, el ciudadano que fuere nombrado Presidente interino en las faltas temporales del Presidente Constitucional.”

El Congreso Constituyente de 1916 – 1917 fue antirreleccionista. Sin embargo, el 22 de enero de 1927 se introdujo una reforma al artículo 83, para adicionarle un segundo párrafo: “No podrá ser electo para el período inmediato. Pasando éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de Presidente, sólo por un período más. Terminado el segundo período de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de Presidente en cualquier tiempo.”

El 24 de enero de 1928 se volvió a reformar el artículo 83 cuyo primer párrafo señaló que “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el período inmediato.” Una subsecuente reforma, actualmente vigente, se dio el 29 de abril de 1933: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República electo popularmente, o con el carácter de interino, provicional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar su puesto.”

Al entrar en funciones el 1° de diciembre el Presidente de la República deberá presentar ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, una protesta (artículo 87 Constitucional). La protesta es de carácter formal, es una manifestación pública de que se subordina a la Constitución.

Existen muchas opiniones sobre la reelección: Emilio Rabasa afirmó que la prohibición no sólo es inútil sino atentatoria⁵⁶. Tena Ramírez considera que ha sido necesario establecer un principio antidemocrático como la no reelección, a fin de

⁵⁶ Rabasa, Emilio. “La Constitución y la Dictadura”. México, Editorial Porrúa, S.A., 1969. pág. 135.

proteger a nuestra incipiente democracia.⁵⁷ Jorge Carpizo concluye que no se trata de un principio antidemocrático, ya que no es un concepto ideal de democracia.⁵⁸

En el caso de falta del Presidente de la República se tienen que aplicar los mecanismos previstos en los artículos 84 y 85 Constitucionales, en relación con el 73, fracción XXVI y 79 fracción VI.

El derecho constitucional mexicano ha empleado varios sistemas de sustitución presidencial: en 1824, el Presidente era sustituto por el Vicepresidente; en 1836, al Presidente interino lo designaba el Senado entre la terna que le presentaba la Cámara de Diputados, y en las faltas temporales del Presidente lo suplía el del Consejo de Gobierno; en 1843, durante las faltas menores de quince días lo sustituía el Presidente del Consejo, y para las faltas mayores la persona nombrada por el Senado; en 1847, la Cámara de Diputados designaba al interino, si no estaba reunida, se encargaba el Presidente de la Suprema Corte y dos personas electas por el Consejo de Gobierno; en 1857, el Presidente de la suprema Corte de Justicia sustituía al Presidente de la República; en 1882 lo sustituía el Presidente del Senado o el de la Comisión Permanente; en 1896, la sustitución recaía en el Secretario de Relaciones o en el de Gobernación mientras realizaba la elección el Congreso; en 1904, lo sustituía el vicepresidente.

El sistema actual desvincula la sustitución del Presidente de personas previamente determinadas:

- El congreso, constituido en colegio electoral, con un quórum de dos terceras partes del número total de sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, nombrará: a) Presidente interino, si la falta absoluta del Presidente de la República ocurre en los dos primeros años del período. Dentro de los diez días siguientes al de la designación, el Congreso debe expedir la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho. También se nombrará un Presidente interino si la elección no estuviere hecha y declarada el 1° de diciembre, o si al comenzar un período constitucional no se presentare el Presidente electo, y b) Presidente sustituto, si la falta del Presidente ocurre en los cuatro últimos años del período respectivo.

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". México, Editorial Porrúa, S.A., 1972. pág. 444.

⁵⁸ Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. Cit. pág. 59.

- Si el Congreso no se encuentra en sesiones, la comisión Permanente designará un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que nombre un Presidente interino o sustituto, tomando en cuenta si la falta se ha producido dentro de los dos primeros años a los cuatro últimos del período presidencial.
- La Comisión Permanente puede conceder licencia al Presidente de la República hasta por treinta días y nombrar el interino que va a suplir esa falta (79, fracción VI).
- Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso no estuviese reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para que el Congreso resuelva sobre la licencia y nombre en su caso, al Presidente interino. Si la falta se convierte de temporal en absoluta, se procede conforme al artículo 84. (artículo 85 Constitucional).
- En caso de enfermedad y de salidas al extranjero que estarían cubiertas con el nombramiento de un Presidente interino para faltas temporales, no han operados los anteriores preceptos.

Los principios constitucionales anteriores dan forma a la figura presidencial, reflejan los elementos históricos que han intervenido en su desarrollo y permiten entender la importancia del Presidente de la República dentro del funcionamiento del Estado. De la mayoría de los principios se desprenden el innegable sistema presidencial, que se encarna en un Ejecutivo Unitario; la idea de que el pueblo participe directamente en la elección del Presidente; las nociones de nacionalismo inmersas en los requisitos que deben cubrir quien pretenda ocupar el cargo; la no reelección del Presidente, claro producto de nuestra historia, y los mecanismos de sustitución presidencial.

El principio de no reelección ha sido el más criticado. “Algunos juristas mexicanos han sostenido que el principio de la no reelección es antidemocrático porque limita la libertad del pueblo para reelegir a la persona que en su sentir puede seguir ocupando el cargo por su característica y patriotismo. Sin embargo, este principio representa una realidad histórica de nuestro país que no debemos olvidar y cumple el cometido de fortalecer un sistema democrático como el mexicano.”⁵⁹

⁵⁹ Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. “Derecho Constitucional”. Instituto de Investigaciones Jurídicas México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, 1a. Edición. pág. 68.

El Presidente de la República cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos que constituyen una estructura orgánica, la Administración Pública Federal, que auxilia al Ejecutivo para cumplir con sus responsabilidades constitucionales y legales. La Administración Pública Federal está estructurada en dos niveles fundamentales: La Administración Centralizada y La Administración Paraestatal (reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

La Administración Pública es, en primer término, organización; ella no puede manifestarse, al menos ordenadamente, si primero no se organiza; su actividad externa es jurídica...; pero existe una actividad interna de índole económica...”⁶⁰

La Administración Pública Centralizada es “...la estructura orgánica que depende del Ejecutivo Federal y que tiene por función colaborar con éste en el ejercicio de sus atribuciones.”⁶¹

La Administración Pública Paraestatal es “...la estructura orgánica que apoya al Ejecutivo Federal en la realización de sus funciones, particularmente de aquellas relacionadas con la intervención directa en la economía que se traducen en la explotación de recursos naturales, así como en la producción de bienes o servicios que el Estado realiza con el propósito de salvaguardar la soberanía nacional, favorecer una más justa distribución del ingreso y aumentar los niveles de empleo de la población.”⁶² Sus actividades son preponderantemente económicas.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Administración Centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, mientras que La Administración Paraestatal se integra por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

⁶⁰ Bielsa, Rafael. “Derecho Constitucional”. Buenos Aires, Argentina, Ediciones de Palma, 1959, 3a. Edición. pág. 170.

⁶¹ Osornio Corres, Francisco. Ob. Cit. pág. 163.

⁶² *Ibidem*. pág. 219.

Por reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1996, también integra la Administración Pública Federal, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo la función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 Constitucional. Las facultades que se le asignan están encaminadas a dar uniformidad al marco legal del país, entre otras, se refiere a la presentación de iniciativas de leyes y decretos a consideración del Presidente, a dar su opinión al mismo sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales, y a revisar proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico (artículo 43 fracciones II a IV).

La Constitución denomina Secretarios del Despacho a los Secretarios de Estado, a quienes se suele conocer en otros países como ministros. Nuestra Carta Magna empleaba una vez, en el artículo 29 el término “ministros”, al mencionar el Consejo de Ministros. “La Institución de las Secretarías de Estado es muy antigua, y en nuestro sistema aparece ya con don Miguel Hidalgo, y posteriormente en la Constitución de apatzingán; en cambio, los departamentos administrativos constituyen una novedad apartada por el Congreso Constituyente de 1916-1917.”⁶³

La Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1917 trató de dividir a los colaboradores inmediatos del Presidente de la República en: los Secretarios de Estado con funciones políticas y administrativas y los Jefes de Departamento Administrativo con funciones exclusivamente administrativas, pero el proyecto no fue aprobado en sus términos, más que nada porque se enumeraban las Secretarías.

Jorge Carpizo considera que las diferencias entre los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento son que los primeros tienen facultad de refrendo, son “altos funcionarios” y por tanto gozan de fuero, son sujetos de juicio de responsabilidad y se les exigen requisitos constitucionales para ser nombrados.⁶⁴ Sin embargo, en la actualidad es muy difícil poder sostener que una Secretaría de Estado es más importante o se ocupa de materias más importantes que un departamento administrativo, ya que el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les otorga igual rango.

⁶³ Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. Cit. p. 71.

⁶⁴ Carpizo, Jorge. “El Presidencialismo mexicano”. Ob. Cit. p. 73.

Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica son estructuras administrativas que colaboran con el Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones, carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios, ya que actúan expresamente por mandato de la ley o por acuerdo del Presidente de la República.

La Administración Pública centralizada está vinculada con el Presidente de la República a través del principio de relación jerárquica, que implica el ejercicio de los poderes de decisión, nombramientos, mando, revisión, control, vigilancia, disciplinario y el de resolver conflictos de competencia. Con la Administración Pública Descentralizada no opera la relación jerárquica, sus entidades constituyen personas jurídicas distintas al Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotadas de autonomía técnica y orgánica. Las relaciones del Presidente con las entidades es por conducto de la dependencia coordinadora de su sector.

También cabe señalar la existencia del “Gabinete que en México es una institución extraconstitucional que no se encuentra regulada y se presenta como la “...reunión de los principales colaboradores del Presidente que lo asesoran sobre los puntos que el propio Presidente desea. Está en manos del Presidente convocar o no al Gabinete. El Presidente puede optar por escuchar las opiniones de sus más cercanos colaboradores en forma separada.”⁶⁵ El Gabinete no es sinónimo de Consejo de Ministros.

Existen cinco Gabinetes diferentes, cuatro sectoriales (el económico, el agropecuario, el de salud y el de comercio exterior) y uno global (el gabinete legal). Los Gabinetes no son autoridades administrativas y carecen de capacidad jurídica para ejecutar decisiones, son instancias de discusión, de estudio y de elaboración de propuestas y políticas que acordadas por el Gabinete, sus integrantes se comprometen a cumplir.⁶⁶ En el caso de la materia económico internacional es muy importante la actividad de los Gabinetes, ya que la mayor parte de las decisiones que se tienen que tomar en esa materia requieren de una coordinación entre diversas Secretarías de Estado.

El Poder Ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto: como Gobierno se define por la situación que guarda dentro del Estado y su relación con los demás poderes y como poder administrativo, se define por la reacción con la ley

⁶⁵ Carpizo, Jorge. “El Presidencialismo mexicano”. Ob. Cit., pág. 76.

⁶⁶ Osornio Corres, Francisco. Ob. Cit. pág. 166.

que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos.⁶⁷ El Poder Ejecutivo implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado"... el orden jurídico es la voluntad del Estado y la Administración Pública el Estado en acción."⁶⁸

En este punto podemos afirmar que el Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones, tendrá que valorar la posibilidad de gobernar más y administrar menos, ya que para ejercer esta última atribución cuenta con el apoyo de La Administración Pública Federal y de los Gabinetes, especialmente en el caso de estos últimos para las actividades de coordinación, esto sin olvidar que hay que mantener mayores sistemas de control y de comunicación con los otros poderes federales, con los poderes locales y con la sociedad en general.

Una vez que se ha analizado la figura presidencial se ha comprendido que el Ejecutivo Federal es el servidor público más importante del Estado, pues la propia Constitución a través de la historia así lo fue creando, pues le ha dado muchas facultades por lo que en el siguiente capítulo se continuara analizando la Institución Presidencial pero ya en función del régimen Constitucional.

⁶⁷ Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". México Editorial Porrúa, pág. 65

⁶⁸ Kelsen, Hans, "Problemas capitales de la Teoría Jurídica del Estado", Editorial Porrúa, S.A., 1987 pág. 446

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN FUNCIÓN AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

En el capítulo que a continuación se desarrolla se continúa estudiando la Institución Presidencial la cual se analizará en función del régimen Constitucional, con lo que nos percataremos que es precisamente en la Constitución donde encuentra su soporte, pues en ella se establecen sus atribuciones, las cuales no solo son de carácter ejecutivas, también tiene facultades legislativas y jurisdiccionales y en función de ello encontraremos la justificación del segundo párrafo del artículo 108 Constitucional.

4.1 La Institución Presidencial en función al régimen constitucional

La Institución Presidencial encuentra su soporte en los artículos 80 al 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, independientemente de las facultades y obligaciones que tienen de acuerdo al artículo 89 Constitucional las cuales se estudiarán más adelante.

Así, tenemos que en los citados artículos se establece:

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

ARTÍCULO 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral

ARTÍCULO 82. Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico no ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

- VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

ARTÍCULO 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

ARTÍCULO 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesión, se constituirá indebidamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se le señale para verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviera en sesión, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

ARTÍCULO 85. Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido, y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente Interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el

carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta de Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto, la Comisión Permanente Interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente Interino.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

ARTÍCULO 86. El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

ARTÍCULO 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, 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".

ARTÍCULO 88. El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso.

Así pues, es de concluir que la Institución presidencial será creada y funcionará de acuerdo al marco constitucional que se transcribió en los anteriores párrafos.

4.2 Funciones del Ejecutivo

La tesis que han seguido casi todas las Constituciones Mexicanas es que existe un solo Poder; el Supremo Poder de la Federación, que se divide para su

ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (artículo 49 Constitucional). Cada rama del poder es creada por la propia Constitución, la que señala expresamente sus facultades (artículo 124 Constitucional), “Pero la propia Constitución construye la colaboración entre las ramas del poder, o sea que dos o las tres ramas del poder realizan parte de una facultad o función.”⁶⁹

En este esquema también hay que diferenciar entre la colaboración de las ramas u órganos del poder y la confusión de las facultades de los órganos o la delegación de las facultades de un órgano en otro. La confusión de poderes está prohibida constitucionalmente cuando se señala que no pueden reunirse dos o más de los poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona, salvo en el caso del artículo 29 y el segundo párrafo del artículo 131. Por su parte, las delegaciones se establecen en dos supuestos: en la suspensión de garantías individuales (artículo 29, ya citado) y en las facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar en tiempo de paz artículo 49 y 131, segundo párrafo de la Constitución).

“La flexibilidad de funciones en nuestro orden constitucional permite la mejor realización de los fines que persigue el Estado.”⁷⁰ Una protección para la coordinación funcional se encuentra en el artículo 125 que establece: “Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otros de un Estado, que sea también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.”

El Presidente de la República posee demasiadas facultades, las cuales fueron conferidas por la Constitución y por las leyes ordinarias, además de otras derivadas de las características y condiciones del sistema político mexicano, pero es en el artículo 89 donde se establecen las facultades y obligaciones del Presidente de la República como sigue:

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 embajadores superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión,

⁶⁹ Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. cit. pág. 25.

⁷⁰ Carpizo, Jorge. “La constitución Mexicana de 1917”. Ob. Cit. pág. 207.

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 General de la República;
- IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndose a la aprobación del Senado. En la conducta de tal política, el Titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención 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 designaciones o ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de compendia 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 Senado 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. Derogada.
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado.
- XIX. Derogada.
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Las funciones del Poder Ejecutivo ya no pueden ser divididas únicamente como políticas (relaciones con los otros poderes, representación internacional, relaciones con las organizaciones políticas y desarrollo del sistema político) y administrativa (aplicar la ley, dar unidad a toda la burocracia, y ser la cúspide de la pirámide), también hay que tomar en cuenta las atribuciones económicas (gasto e inversión, política fiscal, determinación del circulante, estímulos o restricciones a las importaciones y exportaciones y créditos) y sociales, (educación, seguridad social, cuestiones agrarias y laborales).

Además de lo anterior, hay que distinguir también las facultades que se manifiestan como facultades legislativas y facultades judiciales.

4.3 Funciones legislativas

La Constitución de 1917 se basa en el principio de colaboración dos o tres poderes realizan una atribución y en la noción de funciones formales y materiales (que no siempre coinciden) para otorgar la competencia a los órganos estatales. La función se denomina “formal” cuando se relaciona con el órgano que la emite y “material” cuando se refiere al contenido de una atribución.

En el marco constitucional actual la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se manifiesta en: la suspensión de garantías individuales, decretada por el Presidente de acuerdo con sus colaboradores y con la aprobación del Congreso (artículo 29); la revisión anual de la cuenta Pública del año anterior por la Cámara de Diputados y la consecuente determinación de responsabilidades (artículo 74 fracción IV; la resolución por parte del Presidente de la terminación anticipada del período de sesiones, cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo (artículo 66), así como la decisión presidencial cuando las Cámaras difieren sobre la conveniencia de trasladarse a determinado lugar y en el tiempo y modo de efectuarlo (artículo 68); la asistencia del Presidente a la apertura del primer período ordinario de sesiones del Congreso y la presentación de un informe (artículo 69); la atribución presidencial de iniciar leyes o decretos (artículo 71 fracción I); el derecho de veto del Presidente respecto de proyectos de leyes o decretos (artículo 72 inciso c), y la publicación de las leyes por parte del Ejecutivo (artículo 72 inciso a).

El Presidente de la República interviene, de conformidad con el principio de colaboración de poderes, en la formación de las leyes, a través de: iniciativa de ley, facultad de veto y promulgación o publicación de la ley. El artículo 71 Constitucional otorga al Presidente el derecho de iniciar leyes y decretos. En la realidad el Presidente es quien envía la mayoría de las iniciativas, en virtud de que posee el aparato idóneo para elaborarlas.

El Presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquél en que los recibió (artículo 72 Constitucional inciso b) y puede vetar total o parcialmente (artículo 72 inciso c). “El veto... tiene la finalidad de hacer corresponsable al Presidente de la República en la emisión de una ley, darle la oportunidad para evitar la precipitación en el procedimiento legislativo y, con ello, impedir que se aprueben

leyes inconstitucionales.”⁷¹ Además de aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo.

El artículo 72 Constitucional en su inciso j) señala que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, así como cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios por delitos oficiales, ni al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. En opinión de Jorge Carpizo no todo lo que esté fuera de la enumeración anterior es susceptible de veto, sino que también se incluyen las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras; las de Comisión Permanente, las del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación; las del Congreso reunido en asamblea única y la ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso. El Presidente tampoco posee veto respecto de las reformas constitucionales porque el artículo 72 se refiere a las leyes o decretos de carácter federal y las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la Constitución, que posee una jerarquía superior al congreso.⁷²

Para superar un veto es necesario que quórum de votación calificado de las dos terceras partes de los legisladores presente en ambas Cámaras (ésto es difícil de lograr). Si ese proyecto es ratificado por las dos Cámaras el Presidente tiene la obligación de promulgar la ley.

El artículo 89 fracción I señala como obligación del Presidente promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Con la promulgación y ejecución de una ley, el Presidente decide el momento de iniciación de la vigencia de una ley, la forma y procedimiento de su ejecución. Además, con la facultad reglamentaria puede fijar las precisiones de una ley expedida por el Congreso.

Jorge Carpizo considera que “publicar” y “promulgar” fueron utilizados en el mismo sentido por el constituyente, es decir, dar a conocer a los habitantes un ordenamiento y el inicio de su vigencia. Además diferenciar ambos términos llevaría a la conclusión de que si el Presidente comprueba que no se cumplieron todas las formalidades constitucionales, podría imponer una especie de “segundo veto”.

⁷¹ Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. Cit. pág. 63.

⁷² Carpizo, Jorge. “El presidencialismo mexicano”. Ob. Cit. pág. 83.

Para Felipe Tena Ramírez la ejecución de una ley consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la Ley del Congreso. Además, esta serie de actos se inician con la entrada en vigor de la ley y culminan con su aplicación.⁷³ La cuestión sobre si la autoridad administrativa debe dejar de ejecutar una ley por considerarla anticonstitucional, ha sido objeto de muchas controversias.

En nuestra ley fundamental el Congreso de la Unión tiene asignadas atribuciones que materialmente no son función legislativa como: admisión de nuevas entidades federativas y creación de las mismas dentro de los límites existentes (artículo 73 fracciones I y III); arreglar definitivamente los límites de las entidades federativas (artículo 73 fracción IV); cambiar la residencia de los poderes federales (artículo 73 fracción V); establecer, organizar y sostener toda una organización educativa (artículo 73 fracción XXV) conceder licencia al Presidente, nombrar en caso de ausencia o renuncia del Presidente a quien deba reemplazarlo, así como aceptar su renuncia (artículo 73 fracciones XXVI y XXVII).

Dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que materialmente no son funciones legislativas, la Constitución establece la de vigilar el funcionamiento y ser el encargado de los nombramientos del personal de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 74 fracciones II y III).

Por su parte, dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores tenemos: aprobar los tratados internacionales, así como los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada, fuerza aérea y hacienda (artículo 76 fracciones I y II) autorizar todo lo relativo al movimiento de tropas al exterior, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estancia de escuadras (que exceda de un mes) en aguas mexicanas (artículo 76 fracción III), dar su consentimiento, para que el Presidente pueda hacer uso de la guardia nacional (artículo 76 fracción IV); declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es el caso de nombrarle un gobernador provisional, a propuesta en terna del Presidente (artículo 76 fracción V); designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la terna que le someta el Presidente, así como otorgar o negar su aprobación a las licencias o renunciaciones de los mencionados funcionarios (artículo 76 fracción VIII).

⁷³ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano." Ob. Cit. p. 458. Carpizo, Jorge Madrazo, Jorge. Ob. Cit. pág. 73.

El artículo 77 Constitucional concede a cada Cámara funciones de trámite administrativo y el Presidente puede proponer a la Comisión Permanente convocar a una de las Cámaras o a las dos a sesiones extraordinarias (artículo 79 fracción IV).

Como hemos apuntado el Congreso a las Cámaras que lo integran tienen asignadas facultades que materialmente no son legislativas. De igual forma el Ejecutivo posee atribuciones que materialmente no son administrativas sino legislativas.

La Constitución Mexicana señala cinco supuestos básicos en que el Ejecutivo puede legislar: la facultad reglamentaria (artículo 89 fracción II); los casos de emergencia (artículo 29); la regulación económica (segundo párrafo del artículo 131); los tratados internacionales (artículo 76 fracción II, y 89 fracción X) y medidas de salubridad general (artículo 73 fracción XVI).

En el caso de las medidas de salubridad, cabe señalar que se relaciona con el establecimiento del Consejo de Salubridad General, que depende directamente del Presidente, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y cuyas disposiciones generales son obligatorias. Además, el “Departamento de Salubridad” (como lo denomina la Constitución), en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, puede dictar de inmediato medidas preventivas indispensables, que deben ser sancionadas después por el Ejecutivo.

Cuando las facultades legislativas del Presidente son muy amplias generalmente el Congreso es débil y se tiene a una democracia delegativa, caracterizada por un Ejecutivo fuerte y una responsabilidad institucional débil.

Así mismo, resulta importante hablar de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal y tenemos que el artículo 89 fracción I, otorga al Presidente la facultad de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia”, con la interpretación de esta última parte y del artículo 92, relativo al refrendo de los

reglamentos, decretos,⁷⁴ y órdenes⁷⁵ del Presidente, se sostiene la existencia de la facultad reglamentaria. Las Constituciones de 1857 y 1917 no señalaron en forma clara la referencia a la función reglamentaria, como si lo hicieron las anteriores.

La facultad reglamentaria ha sido una de las que más han ocupado la atención y han sido objeto de críticas de los especialistas en derecho, pues mientras que para uno es una facultad indispensable, para otros debería suprimirse, dada la cantidad de excesos a los que se presta.

Para Gabino Fraga, la palabra “proveer” significa, en estricto sentido “aplicar”. Esa aplicación hace necesaria la existencia de leyes reglamentarias que precisen con toda claridad los alcances del precepto constitucional, justamente para evitar que el Ejecutivo incurra en excesos.

Tena Ramírez difiere de Fraga y considera que no debe entenderse el texto a partir de un infinitivo que no existe (“proveer”), sino de un gerundio que sí está presente (“proveyendo”), por lo cual ha de considerarse que el texto constitucional se refiere a la manera en que el Ejecutivo debe proceder (“proveyendo a su exacta observancia”).

A su vez, Serra Rojas sostiene que la discusión es inútil, pues al fin y al cabo la facultad reglamentaria es aceptada universalmente.

Por nuestra parte, opinamos que lo importante es comprender claramente qué es la facultad reglamentaria, dónde comienza y termina y cuáles son sus límites.

Estamos de acuerdo con la opinión de Jorge Carpizo en el sentido de que se justifica la existencia de la facultad reglamentaria del Presidente porque éste cuenta con los cuerpos técnicos y los aparatos administrativos necesarios para

⁷⁴ El decreto es una resolución destinada a la regulación de casos concretos, en determinado tiempo o lugar. Se ha llegado a distinguir entre decreto-ley (acto legislativo dictado en épocas anormales por el Ejecutivo); decreto delegado (facultad extraordinaria para hacer frente a situaciones de excepción, como la suspensión de garantías) y decreto administrativo (facultad que se concede al Ejecutivo para dictar resoluciones sobre una especie particular de los negocios públicos en ejercicio de sus funciones). A este último se refiere el artículo 92 Constitucional.

⁷⁵ Los acuerdos u órdenes son decisiones por las que el titular de un órgano ordena a uno interior la realización de una actividad o función o le dicta instrucciones. Es de utilidad para interpretación, cumplimiento de leyes, resolución de asuntos internos o adopción de resoluciones legales en casos específicos.

hacer cumplir la ley, lo cual no está al alcance del Congreso. También se afirma que "...existe en el Ejecutivo una mayor idoneidad en su ejercicio dado su constante contacto con la realidad social, también la mayor facilidad para la modificación de los reglamentos por un procedimiento diferente al dilatado de la producción legislativa e, igualmente,... la amplitud discrecional que tiene la actividad administrativa..."⁷⁶

El reglamento es "una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual está subordinada."⁷⁷ El reglamento debe respetar la ley y no puede ir en su contra, aumentarla, modificarla, o alterarla, únicamente puede desarrollar sus principios; su vigencia no puede exceder a la vigencia de la ley y la inconstitucionalidad de la ley provocará la del reglamento.

Las diferencias entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía, los segundos son exclusivamente promulgados por el Poder Ejecutivo y son de menor jerarquía que las leyes.

El reglamento es una consecuencia del principio de división de poderes, ya que al Poder Legislativo le corresponde dictar las leyes y al Ejecutivo ejecutarlas. Al ejecutar tiene que decidir sobre las formas de observancia que puedan contemplarse en la ley.

Se ha discutido mucho los alcances de la facultad reglamentaria del Presidente; es decir, por ejemplo, si esta facultad es delegable, como se ha incurrido en la práctica, o es "personalísima, como sostienen la mayoría de los autores.

En realidad se trata de una facultad estrictamente personal, que ni siquiera puede ser delegada a los miembros del Gabinete, en tal sentido podemos afirmar que "La facultad reglamentaria la posee el Presidente de la República por mandato constitucional y las facultades constitucionales no son delegables, por tanto, ni los secretarios de Estado ni ningún otro funcionario pueden dar reglamentos a nombre del Presidente de la República, y así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia..."

⁷⁶ Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo. "México, Editorial Porrúa, S.A., 1988, 5a. edición. pág. 134.

⁷⁷ Carpizo Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. pág. 107.

En este punto coincide Burgoa cuando afirma que “el ejercicio de la facultad presidencial ... se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados ‘reglamentos heterónomos’ ...”⁷⁸

El Presidente en forma discrecional decide cuándo se expida un reglamento, a menos que el mismo esté previsto expresamente en una ley o sea necesario para ejecutar algunas disposiciones de la misma, “... a través de la facultad reglamentaria se otorga operatividad a las leyes generales y se regulan una parte considerable de los complicados aspectos técnicos de la administración moderna,, sin olvidar las amplias potestades presidenciales para celebrar tratados y convenios internacionales...”⁷⁹

El Presidente únicamente puede ejercer la facultad reglamentaria en la esfera administrativa, es decir, en todos los ramos diferentes al legislativo y jurisdiccional.⁸⁰ Estos constituyen los reglamentos heterónomos, que no pueden expedirse sin una ley previa a la que van a pormenorizar. También existen reglamentos autónomos como los que la policía y buen gobierno (artículo 21 Constitucional) y ⁸¹los referentes a la extracción y utilización de aguas del subsuelo cuando se considere de interés público (párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución).

La facultad reglamentaria debe referirse a los reglamentos de leyes del Congreso de la Unión, no puede tener por objeto preceptos de la Constitución, la reglamentación de los mismos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas expedidas por el Congreso.

Cabe señalar que la producción reglamentaria cuantitativamente es superior a la propiamente legislativa y la potestad reglamentaria se vuelve más efectiva que

⁷⁸ Burgoa, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Ob. cit., pág. 780.

⁷⁹ Orozco Hhenríquez, J. Jesús. “Artículo 49 constitucional. Comentario.” Ob. Cit. pág. 123.

⁸⁰ Burgoa, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano.” Ob. Cit. pág. 780.

⁸¹ Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano.” Ob. Cit. pág. 466.

la propia ley, en virtud de su regularización normativa directa.⁸² El ser producto del acto unilateral de un órgano que actúa en función administrativa le otorga mayor dinamismo.

Por lo que hace a las situaciones de emergencia tenemos que las razones que se han argumentado a favor de la legislación por parte del Ejecutivo son: la necesidad de decisiones rápidas en épocas de emergencia; es el poder que cuenta con personal técnico competente, además, los poderes legislativos se ocupan de cuestiones generales y las leyes necesitan ser precisadas.

En la actualidad, prácticamente en todos los países, los Presidentes tienen facultades legislativas; aunque constreñidas a casos específicos, que se consideran excepcionales. Una de las Excepciones más comunes se da en las situaciones de emergencia. La Constitución Mexicana prevé los casos de emergencia y da las soluciones para salvar una situación irregular, estas medidas no rompen el orden constitucional.

La Constitución de Cádiz de 1812 consagró básicamente la tesis de suspensión de garantías y no admitió la delegación de poderes. En la Constitución de 1824 no se establecieron facultades extraordinarias, por el temor a crear un Ejecutivo demasiado fuerte. La Constitución de las Siete Leyes de 1836 estipuló expresamente que un poder no podía delegar atribuciones. Las Bases Orgánicas de 1843 establecieron facultades extraordinarias limitadas a los casos de invasión extranjera o sedición grave. El acta de Reformas de 1847 no consagró la tesis de las facultades extraordinarias.

La Constitución de 1857 prohibía la reunión de poderes en una sola persona o corporación. Pero en su artículo 234 estableció la suspensión de garantías, como supuestos muy similares al actual artículo 29 Constitucional, con la diferencia de que el acuerdo del Presidente debía ser con el Congreso de la Unión y en sus recesos con el Consejo de gobierno y de que no se podían suspender las garantías que aseguraran la vida del hombre.

El 5 de noviembre de 1857 fue la primera vez que el Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo facultades extraordinarias para salvaguardar el orden público. Juárez gobernó de 1861 a 1872 haciendo uso de facultades extraordinarias. En

⁸² Olivera Toro, Jorge. Ob.Cit. pág. 131.

varios períodos presidenciales siguientes, como en el de Porfirio Díaz, se hizo costumbre que el Presidente expidiera los códigos y leyes federales.

Con varias decisiones de la Suprema Corte se logró separar "...la suspensión de garantías individuales y el otorgamiento de facultades legislativas o sea, que se podían otorgar por el Congreso de la Unión facultades legislativas al Ejecutivo, sin antes decretarse la suspensión e garantías: dichas facultades eran lícitas aun en tiempos de paz."⁸³

Respecto del artículo 29 de la Constitución de 1917 se puede afirmar que:

- Suprimió la prohibición de no suspender la garantía de seguridad de la vida humana, que contemplaba la Constitución de 1857.
- La suspensión procede en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro o conflicto.
- Intervienen: el Presidente de la República, quien plantea la suspensión; sus colaboradores principales (los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República) quienes deben estar de acuerdo con la misma, y el Congreso de la Unión (en los recesos la Comisión permanente), la cual debe aprobar sin necesidad de mayoría calificada. Originalmente el texto constitucional se refería al Consejo de Ministros. Con las recientes reformas relativas a la consejería Jurídica, como integrante de la Administración Pública Centralizada, tal órgano presta asesoría jurídica en los asuntos relativos al artículo 29 Constitucional (artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
- Se puede suspender expresamente todas o algunas de las garantías individuales, que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, en todo el país o en lugar determinado, según la naturaleza de la emergencia.
- La suspensión debe hacerse por un tiempo limitado y no puede aplicar a un determinado individuo. "La historia constitucional mexicana asienta dos sistemas para la duración de la medida. El primero es aquél en el cual simplemente se dice que se suspenden por el tiempo que dure la emergencia; en el segundo sistema se suspenden por un período de sesiones del Congreso Federal. En este último sistema, en caso de

⁸³ Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Ob. Cit. pág. 211.

necesidad de prórroga, el Presidente planteará la urgencia de prolongar la suspensión ante la legislatura.”⁸⁴

- La suspensión se debe hacer por medio de prevenciones generales, que son actos del Ejecutivo, pero deben ser concomitantes con la suspensión para que el Congreso las pueda aprobar o no. Esta es la interpretación que hace Jorge Carpizo, Mario de la Cueva y José Campillo. Otros autores opinan que la Constitución otorga en forma exclusiva al Presidente la facultad de dictar disposiciones generales.
- La suspensión de garantías, en recesos del Congreso, puede aprobarse por la Comisión Permanente, sin embargo, para la delegación de facultades legislativas se requiere autorización del Congreso de la Unión.
- El Legislativo otorga al Ejecutivo, en casos de urgencia, las autorizaciones necesarias para que pueda hacer frente a la situación, es decir, se le pueden otorgar facultades extraordinarias para legislar durante la emergencia. “La recta interpretación del artículo descarta la posibilidad de que el Presidente goce de facultades extraordinarias para legislar en tiempos de paz”.
- La suspensión tiene la finalidad específica de hacer frente rápida y fácilmente a la situación de emergencia, por lo que las facultades legislativas y administrativas excepcionales que posee el Ejecutivo no pueden exceder esa finalidad por ningún motivo.
- En situaciones de emergencia los asuntos relativos a las garantías suspendidas las resuelve el Ejecutivo Federal.
- Jorge Carpizo considera que el Ejecutivo Federal puede legislar sobre materias que le corresponden al Congreso, en situaciones de emergencia, pero únicamente para hacer frente a las mismas (somos de la misma opinión). Mario de la Cueva opina lo contrario.
- Al terminar la situación de emergencia se reintegra el goce de las garantías suspendidas, como lo establece la Constitución. Como consecuencia lógica toda la legislación expedida por el Presidente en la situación de emergencia, debía desaparecer, sin embargo en la práctica no es así.
- Las facultades que establece el artículo 29 Constitucional son indelegables únicamente las puede ejercer el Presidente.

⁸⁴ Carpizo, Jorge. “La Constitución Mexicana de 1917”. Ob. Cit. pág. 214.

Ignacio Burgoa advierte que el Ejecutivo en el supuesto del artículo 29 Constitucional "...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 e impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama "legislación de emergencia" con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente.

El artículo 49 de la Constitución de 1917 estableció que las facultades extraordinarias para legislar únicamente se podrían dar en los casos del artículo 29 y conforme al procedimiento que tal artículo establecía. Sin embargo, en la práctica, Carranza pidió y obtuvo facultades para legislar en el ramo de hacienda sin seguir los supuestos constitucionales. En 1938, el Presidente Cárdenas quiso salvar sin éxito el artículo 29, mediante una adición al artículo 49 que señaló que "en ningún otro caso se otorgarían al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". Este añadido repetía lo que ya el artículo implicaba. En 1942, el Presidente Ávila Camacho obtuvo facultades de emergencia, pero se emitieron leyes que no correspondían a la idea de "emergencia". La doctrina mexicana y la jurisprudencia hicieron notar tal incongruencia.

La ocasión más reciente en la que se ha hecho uso de esa facultad tuvo lugar en 1942, con motivo de la declaración de guerra de México a las potencias del Eje. En mayo de ese año, el Presidente Ávila Camacho reunió a todos los miembros de su Gabinete que integraban el Consejo de Ministros para aprobar las medidas relativas a la declaración del estado de guerra entre la República Mexicana por una parte y Alemania, Italia y Japón por la otra; suspender las garantías individuales que fueran obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación y solicitar a favor del Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar. El 30 de mayo el congreso aprobó la ley que facultaba al Ejecutivo de conformidad con el artículo 89 Constitucional fracción VIII para declarar el estado de guerra. Tal Ley y el decreto de suspensión de garantías individuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1942. El Decreto facultó al Ejecutivo Federal para formular la reglamentación respectiva, que se materializó en la Ley de Prevenciones Generales, ambos documentos fueron publicados el 13 del mismo mes y año y establecían que la suspensión era de carácter general, nacional y transitoria.

Con la Ley de Prevenciones Generales se determinó que la suspensión de garantías individuales no sería absoluta. El sistema de derecho mexicano subsistió y sólo en casos especiales que requirieron acuerdos de emergencia

operaba la suspensión. Además la aplicación de las limitaciones sólo podrían llevarse a cabo por el Ejecutivo Federal únicamente a través de sus colaboradores inmediatos.

El Decreto otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo “para imponer en los distintos ramos de la Administración Pública todas las modificaciones que fuesen indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, en su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales”, así como para “legislar en los distintos ramos de la Administración Pública”. En este sentido las disposiciones legales que hubieran expedido el Ejecutivo Federal con apoyo en las facultades extraordinarias debían tender a la consecución de tales objetivos, en consonancia con los artículos 29 y 49 Constitucionales y cumplir con las disposiciones de la Ley de Prevenciones Generales, en caso contrario la vía de amparo quedaba expedita.

El Decreto señalaba que la suspensión de garantías duraría durante el tiempo en que se permaneciera en guerra podría prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta 30 días después del cese de hostilidades, en consecuencia, en ese momento toda la legislación de emergencia dejaría de estar vigente.

El Presidente de la República expidió, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el congreso en el decreto otros conjuntos normativos que no estuvieron basados en el régimen de suspensión de garantías individuales. A partir del 1 de octubre de 1945 entró en vigor el decreto del Congreso de la Unión de 28 de septiembre ese año que convirtió en leyes originarias diversos cuerpos legales de emergencia. Ignacio Burgoa considera que con lo anterior se violaron entre otras, la garantía de seguridad jurídica, ya que las medidas que se adoptaran debían tener validez únicamente mientras subsistiera la situación de emergencia, y la garantía de competencia, ya que el Congreso carecía de facultades para ratificar ordenamientos en tales casos.

En relación a este tema cabe señalar, la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación intitulada “Leyes de Emergencia. Falta de interés jurídico para impugnarlas”, que establece:

“Cuando el quejoso reclama la inconstitucionalidad de las Leyes de Emergencia expedidas por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de facultades extraordinarias que le otorgó mediante Decreto el Congreso de la Unión, si esas leyes posteriormente son incorporadas a la Legislación ordinaria en virtud del Decreto que levantó la suspensión de garantías,

ratificó y declaró vigentes las disposiciones dictadas por el Ejecutivo durante el período de emergencia en materia hacendaría, si por otra parte el acto de aplicación es posterior a este último Decreto que al ratificar las Leyes de Emergencia las incorporó a la legislación ordinaria, resulta claro que no son las multicitadas Leyes de Emergencia las que se aplican al quejoso, sino la legislación ordinaria, por lo que aquéllas no afectan su interés jurídico y el amparo es improcedente en términos de la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo y procede sobreseerlo con fundamento en la fracción III del artículo 74 del mismo ordenamiento legal”.

El 28 de marzo de 1951 se publicó una adición al artículo 49: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. “Como consecuencia del párrafo anterior se adicionó el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional.

Los principios del artículo 49 Constitucional son:

- La división del ejercicio del Supremo Poder de la Federación y la protección al principio de separación de poderes, por el cual no se pueden reunir más de dos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona.
- La delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, conforme a lo establecido en el artículo 29. Esto es, en teoría, no se podrían separar las facultades extraordinarias de la suspensión de garantías, salvo lo dispuesto por el artículo 131.
- En tiempos de paz se pueden otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar según el segundo párrafo del artículo 131.

Para hacer más sólidos los supuestos del artículo 29 Constitucional podrían especificarse las garantías que no pueden suspenderse, como lo hacía la Constitución de 1857.

Por lo que hace respecto a la regulación económica tenemos que el Ejecutivo goza de facultades extraordinarias para legislar en materia económica, en el caso del párrafo 131 Constitucional, que establece los siguientes supuestos:

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar en materia económica.

La facultad consiste en:

- Aumentar, disminuir o suprimir las facultades de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso.
- Crear otras.
- Restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos y efectos.

La exportación y la importación forman parte del comercio exterior de un país y a la vez integran el conjunto de relaciones económicas internacionales. Se dan porque ningún país produce internacionalmente todo lo necesario para satisfacer sus necesidades.

El comercio exterior es una forma del comercio en general y también es una ampliación del comercio interior, sus aspectos fundamentales son el tipo de cambio, los aranceles (tasa o tarifa oficial que se cobra por derechos de aduana a los bienes de importación o de exportación) y el costo de los transportes.

- El Congreso otorga la facultad cuando lo estima urgente. Esto es, no se trata de una atribución “normal”, sino “extraordinaria”.
- Los propósitos de tal atribución son:
 - a) regular el comercio exterior,
 - b) la economía del país,
 - c) la estabilidad de la producción nacional, o
 - d) realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

En la iniciativa presidencial de Miguel Alemán para adicionar el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, se señalaba que las facultades del Ejecutivo Federal en materia económica ahí consagrada no requería

consentimiento del Congreso. Lo anterior fue modificado, ya que se consideró que sin un control las facultades podían fácilmente extralimitarse.⁸⁵

En la actualidad las facultades del Presidente de la República derivadas del segundo párrafo del artículo 131 Constitucional adquiere importancia, debido a que las tendencias internacionales colocan al comercio exterior como uno de los factores para el desarrollo.

4.4 Funciones jurisdiccionales

Las relaciones entre el Poder Judicial Federal con el Ejecutivo Federal y particularmente con el Presidente de la República han variado considerablemente en las diversas etapas de nuestra historia constitucional. La Suprema Corte de Justicia empezó a adquirir importancia cuando se estableció el juicio de amparo en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857. La misma Carta Fundamental en su artículo 79 original otorgó al presidente de la Corte la posición de sustituir al Presidente de la República en sus faltas temporales y en la absoluta, mientras se presentara el Presidente electo.

Durante la dictadura del General Porfirio Díaz el Poder Judicial Federal gozó de una relativa autonomía, contrariamente a lo que aconteció con el Congreso Federal y los gobiernos de las entidades federativas. En el Constituyente de Querétaro se "...pretendió vigorizar la autonomía del Poder Judicial Federal, puesto que consideró que los de carácter local todavía no alcanzaban la madurez necesaria para recuperar su autonomía jurisprudencial que se concentraba en los propios Tribunales Federales a través del juicio de amparo."

En las relaciones Ejecutivo – Judicial se observa que en los primeros años de aplicación de la Constitución de 1917 se provocaron enfrentamientos de la Suprema Corte con los otros dos órganos del poder, especialmente con el Ejecutivo. Con las Reformas Constitucionales de 1928 y 1934 se tendió hacia una mayor vinculación de la Suprema Corte con el Ejecutivo Federal, mientras que en 1968 se dio un paso importante hacia la autonomía del Poder Judicial al establecerse la autonomía de los tribunales administrativos.

⁸⁵ Tena Ramirez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ob. Cit. pág. 249.

La evolución hacia una mayor independencia tanto del Poder Judicial Federal en relación con el Ejecutivo Federal, se reforzó con las reformas de 1987, con las que la Suprema Corte de Justicia deja de ser un Tribunal esencialmente de casación, para transformarse en un Tribunal Constitucional y recuperar su función de intérprete máximo de la Constitución,, y las de 1993 enfocadas a la procuración de justicia, a la Administración de Justicia como organización, fundamentalmente con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, y a la impartición de justicia. En 1996 se integró al Poder Judicial Federal el Tribunal Electoral (artículo 94 Constitucional).

Una de las críticas que más se han argumentado en las relaciones Ejecutivo – Judicial es la dependencia de este último de las decisiones del Presidente de la República, con lo que se ha presentado siempre como el poder más débil. Para tener un verdadero equilibrio es necesario fortalecer al Poder Judicial, dotándolo de una mayor independencia no sólo en la teoría, sino también en la práctica. Las reformas al artículo 96 Constitucional relativas a los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, otorgan una mayor independencia, pero deben complementarse con otras medidas que fortalezcan la actuación del Poder Judicial, ayuden a respetar sus decisiones y permitan disminuir las facultades metaconstitucionales del Presidente.

La función judicial del Presidente de la República se refiere a:

- La participación en actividades de impartición de justicia que corresponden al Poder Judicial y que se denominan de “procuración de justicia”, fundamentalmente consistentes en las funciones del Ministerio Público y en la ejecución de las penas establecidas en las sentencias penales (a través del sistema penitenciario).

El artículo 21 Constitucional señala que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, que estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio.

La Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, es la encargada de despachar los asuntos conferidos al Ministerio Público Federal, que entre otras funciones,

interviene en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en las materias de su competencia participa en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y da cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en los asuntos concernientes a las atribuciones de la institución (artículo 2 fracciones VI a VIII de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

- La autoridad administrativa puede ordenar en casos urgentes y cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, la detención de un acusado en los delitos que se persiguen de oficio, poniéndolo de inmediato a disposición de la autoridad judicial (párrafo quinto del artículo 16 Constitucional).
- La obligación de prestar auxilio en el cumplimiento de las resoluciones judiciales (fracción XII del artículo 89 Constitucional).
- La concesión del indulto discrecional (indulto por gracia) en los términos de la fracción XIV del artículo 89 Constitucional.
- El castigar las infracciones a los reglamentos de gobierno y de policía, e imponer sanciones dentro de los márgenes que la Constitución señala (párrafo primero del artículo 21 Constitucional).
- Las acciones que corresponden a la Nación, por las disposiciones del artículo 27 Constitucional, se siguen por procedimiento judicial, y los tribunales que conocen del procedimiento pueden autorizar a la autoridad administrativa para que ocupe, administre o enajene las aguas o tierras de que se trate (artículo 27 fracción VI, párrafo tercero de la Constitución).
- La tramitación y resolución de los recursos administrativos, a través de los cuales se otorga el derecho de audiencia a los administrados afectados por actos o resoluciones administrativas. “La jurisdicción administrativa constituye... el sector de los remedios indirectos de la Constitución”.

Las facultades anteriores demuestran la gran presencia del Presidente de la República en la función judicial y la necesidad de contar con controles que eviten la extralimitación de tales atribuciones.

4.5 El impacto que causaría un Juicio Político en contra del Ejecutivo Federal en la vida social, política y económica de la Nación

El segundo párrafo del artículo 108 Constitucional señala que el presidente durante su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Con ellos establece particularmente un régimen jurídico de excepción destinado al presidente en turno. “Se ha opinado que esta situación excepcional de que goza, se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del Congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve si no existiera esta protección.”⁸⁶

La Constitución de 1857 además de éstas dos causas de violación previó las de violación expresa de la Constitución y los ataques a la libertad electoral, temas que fueron eliminados por Carranza en el proyecto de la Carta Magna que envió al Congreso Constituyente de 1917.

Los delitos de traición a la patria incluirían los actos contra la independencia, soberanía o integridad de la nación mexicana con el fin de someter a persona, grupo o gobierno extranjero.

Algunos autores como Felipe Tena Ramírez opinan que debía establecerse en forma expresa lo que debe entenderse por “delitos graves del orden común”, ya que la expresión es ambigua. Jorge Carpizo considera que una ley específica debería enumerar tales delitos. “Goodspeed opina que los delitos graves a que se refiere el artículo 108... puede ser: a) ataques a las instituciones democráticas b) ataques a la forma de gobierno republicano, representativa y federal, c) limitación de la libertad de sufragio, d) violación de las garantías individuales y e) omisión en el cumplimiento de los deberes del cargo, si ello coloca en grave peligro al país.”⁸⁷

Un juicio de responsabilidad del presidente implica un problema político grave que sería el enfrentamiento entre los poderes Ejecutivos y Legislativos. Se trata de un recurso extraordinario, muy grave, que únicamente debe ser utilizado cuando no queda otra forma de salvaguardar el régimen constitucional.

Jorge Carpizo hace notar que nunca se ha dado tal enfrentamiento en la historia del sistema mexicano, por lo que interpreta restrictivamente la frase “traición a la Patria y delitos graves del orden común” equivaldría a manifestar que

⁸⁶ Carpizo Jorge. “El Presidencialismo mexicano”. Ob. cit. Pág. 209

⁸⁷ Carpizo Jorge. Op. Cit. pág. 211 y 212

la Constitución es una serie de declaración sin vigencia o vigentes, conforme a la voluntad presidencial, lo que resulta imposible en un sistema constitucional donde la norma establece la sanción correspondiente en caso de ser violada la Constitución prevé los procedimientos para su propia defensa, por lo que la frase se interpreta en el sentido de que "...el Presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional o si no cumple sus obligaciones constitucionales y este cumplimiento cierra el sistema de gobierno."⁸⁸

Así mismo, tenemos que debido a la unipersonalidad en la titularidad del Órgano Ejecutivo y a la concentración de facultades constitucionales y legales, el Ejecutivo Federal es un funcionario público de actuación decisiva para la administración del Estado, por lo que la toma de decisiones de éste resulta de gran importancia y de seguirle un juicio político se estaría afectando seriamente la administración del Estado.

Ahora bien, atendiendo a que al Ejecutivo Federal le corresponde el desempeño concreto de la rectoría estatal del desarrollo nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, así como del ejercicio de las atribuciones constitucionales propias de esa rectoría, mediante reglamentos, decretos, acuerdos u órdenes presidenciales, surge la pregunta de ¿quién llevaría a cabo o ejecutaría el Plan Nacional de Desarrollo en caso de que se le siguiera juicio político al Presidente de la República?

Así pues, tenemos que efectivamente nuestro Presidente de la República cuenta con un gran cúmulo de facultades, las cuales tienen efectos importantes en cuestiones, sociales, políticas y económicas, y de seguirle un juicio político al Ejecutivo Federal se afectaría la vida social, política y económica del país; por ejemplo en el artículo 131 Constitucional se prevé la intervención del Ejecutivo Federal en materia económica y específicamente el segundo párrafo de dicho artículo es de gran importancia ya que las tendencias del comercio internacional colocan al comercio exterior como uno de los factores vitales para el desarrollo del país, por otro lado tenemos que el artículo 89 Constitucional fracción X, le otorga la facultad de dirigir la política exterior, lo cual es de importancia para las relaciones sociales del país.

Así pues, podemos ir señalando todas y cada una de las facultades del Presidente e ir relacionando las mismas con la vida social, política y económica del país dándonos cuenta que, como se dijo anteriormente, seguirle un juicio político al Ejecutivo Federal sería muy grave, por lo que únicamente debe ser utilizado cuando no queda otra forma de salvaguardar el régimen constitucional.

⁸⁸ *Ibíd*em, págs. 211 y 212

Ahora bien, existen suficientes controles para que el Presidente de la República no se extralimite en el ejercicio de sus funciones y salvaguarde el régimen constitucional.

4.6 La trascendencia legislativa, política y social del presidente de la república en relación al párrafo segundo del artículo 108 Constitucional

Del segundo párrafo del artículo 108 Constitucional se desprende que “El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”, resultando evidente que el Ejecutivo Federal no puede ser sancionado como los demás servidores públicos, es decir por las acciones u omisiones en que incurra en el tiempo que desempeñe su cargo, pues sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Ahora bien, resulta importante destacar que la traición a la patria es un delito contra la soberanía, la integridad, o el honor de la Nación de la cual es súbdito quien lo comete y es considerado como un delito especial o propio, pues esa posibilidad está reservada sólo a un círculo determinado de personas, como es el caso de la traición a la patria que sólo puede ser cometida por un mexicano.

Los delitos graves de acuerdo al artículo 268 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal vigente, son los sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años, respecto de los cuales no se otorga el beneficio de la libertad provisional bajo caución que prevé el artículo 20 de la Constitución, Apartado A, fracción I, y los delitos de orden común o delitos comunes son aquéllos cuyo sujeto activo posible es toda persona.

De lo anterior, podemos desprender que en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal la gravedad de un delito se basa en la penalidad del mismo, pero en el Código Federal de Procedimientos Penales no se da tal situación ya que la gravedad de los delitos será calificada por el Juzgador de acuerdo al artículo 52 de dicha normatividad.

No obstante lo anterior, Felipe Tena Ramírez dice que la frase “delitos graves del orden común” es una frase ambigua y peligrosa, porque al quedar a discreción de las cámaras calificar el grado de gravedad de los delitos se está poniendo a merced de las mismas la suerte del Ejecutivo Federal.

Por su parte, Ignacio Burgoa afirma que es el Senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al Presidente, pero atendiendo a lo establecido en el artículo 14 de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos en el sentido de que “en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley.

Así pues, atendiendo precisamente a la ambigüedad de la frase delitos graves del orden común y a la necesidad de determinar cuáles son considerados delitos graves del orden común, resultando necesario que el Congreso realice una interpretación de lo que son los delitos graves del orden común, pone de manifiesto que intentar imputarle una responsabilidad al Presidente de la República con tales problemas, implicaría un problema político, pues se daría un enfrentamiento entre el poder ejecutivo y el poder legislativo y de hecho con la situación política que se vive actualmente sería sumamente complicado que llegaran a un acuerdo.

Ahora bien, esta laguna en el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional se puede considerar una forma de proteger la figura presidencial porque el enfrentamiento entre el poder ejecutivo y el legislativo para interpretar la frase traición a la patria y delitos graves del orden común nunca se ha dado en la historia de nuestro país y de darse sería muy grave, pues traería una serie de problemas políticos al país.

Por lo tanto, se contempla el juicio político como un régimen jurídico de excepción destinado al Presidente en turno. “Se ha opinado que esta situación excepcional de que goza, el Ejecutivo Federal se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del Congreso, el que podría destituirlo del cargo, incluso por una falta leve si no existiera esta protección.”⁸⁹

En efecto, podemos decir que estamos de acuerdo con lo anteriormente expuesto y sostenido por Jorge Carpizo, debido a que la figura presidencial cuenta con ciertas características que hacen que el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional sea de una importante trascendencia en las cuestiones legislativas, políticas y sociales, dichas características, se desprenden de la propia Constitución.

⁸⁹ Carpizo Jorge. “El Presidencialismo mexicano”. Ob. cit. Pág. 209

Una de esas características es la unipersonalidad en la titularidad del órgano Ejecutivo, otra es el cúmulo de facultades constitucionales y legales con que cuenta el Presidente de la República, tales facultades han quedado señaladas en el presente capítulo, por lo que es de resaltar que la actuación del Ejecutivo Federal es decisiva en las cuestiones legislativas, judiciales y en la vida social y política del país.

Así pues, podemos decir que la protección que otorga el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional al Presidente de la República es fundamental para que la misión que tiene encomendada la pueda llevar a cabo.

Ahora bien, los principios que determinan el poder del Ejecutivo Federal, es decir, sus atribuciones y competencias en cuestiones legislativas, políticas y sociales, son una referencia muy específica no sólo para saber hasta dónde alcanza el poder presidencial, también nos ayuda a comprender el porqué se hizo fundamental el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional.

En efecto, de lo anterior se entiende que si nuestro Presidente de la República debido a sus atribuciones y competencias alcanza un gran poder, es porque así fue creado por la propia Constitución y si ella le otorgó todo ese poder, también debía protegerlo ya que si se tocara al Ejecutivo Federal, no se estaría salvaguardando el régimen constitucional.

Lo anterior es así, ya que de acuerdo con Jorge Carpizo si el Presidente no cumple sus obligaciones constitucionales este incumplimiento cierra el sistema de gobierno, con esto también podemos comprender la importancia del segundo párrafo del artículo 108 Constitucional, es decir, con éste se trata de salvaguardar el régimen constitucional.

Así pues, se concluye que del estudio integral de las atribuciones y competencia en cuestiones legislativas, políticas y sociales del Presidente de la República no sólo alcanza mucho poder, también tiene demasiadas obligaciones las cuales deben cumplirse para cumplir los objetivos del Estado los cuales van encaminados al bienestar general, por lo que resulta de gran importancia el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La Función Pública es ejercida por el Estado a través de sus órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales fueron creados para el correcto ejercicio de la función pública. La función pública se desenvuelve o se lleva a cabo por el gobierno y por la Administración Pública y para explicar esta organización nos podemos valer de un triángulo que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y abajo toda la organización administrativa, que debe ser atendida por funcionarios y empleados, con los diferentes grados, facultades y denominaciones a los que alude su ley especial, quedando claro que el Ejecutivo Federal también ejerce la Función Pública.

SEGUNDA: Los elementos de la función pública son; 1) es una actividad realizada por los órganos del Estado; 2) la actividad es siempre realizada por personas y 3) los derechos y obligaciones los cuales hace un elemento importante entre el estado y los servidores públicos, resultando importante destacar que el último de los elementos es de gran importancia para la justificación del segundo párrafo del artículo 108 constitucional, ya que es precisamente este elemento donde se encuentra la justificación del citado artículo, es decir, en las obligaciones y derechos del Presidente de la República.

TERCERA: En el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece a quienes se considera servidores públicos y también dispone que serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

CUARTA: El sistema presidencial en nuestro país se ve reflejado en el artículo 80 de la Constitución Política Mexicana, pues en el mismo se establece que; “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

QUINTA: En el sistema presidencialista es donde la figura del presidente adquiere más fuerza, pues el presidencialismo además de contar con un acercamiento sobre los demás poderes, traducido en un predominio político, tiene como característica propia una gran concentración de facultades las cuales no pueden ser divididas únicamente como políticas (relaciones con los otros poderes, representación internacional, relaciones con las organizaciones políticas y desarrollo del sistema político) y administrativa (aplicar la ley, dar unidad a toda la burocracia, y ser la cúspide de la pirámide), también hay que tomar en cuenta las

atribuciones económicas (gasto e inversión, política fiscal, determinación del circulante, estímulos o restricciones a las importaciones y exportaciones y créditos) y sociales, (educación, seguridad social, cuestiones agrarias y laborales), todas las cuales por su naturaleza no pueden ser delegables.

SEXTA: La unipersonalidad en la titularidad del órgano ejecutivo y la concentración de facultades constitucionales y legales, lo convierte en un funcionario de gran significación para el funcionamiento del Estado y ello es debido a que no existe una legislación clara para la sustitución del Presidente porque si bien en la Constitución se establece como se llevará a cabo el nombramiento de un Presidente interino, también es cierto que no señala el plazo en que se llevará a cabo el procedimiento respectivo ni quien sería el que podría sustituir al Ejecutivo Federal.

SÉPTIMA: En la actualidad sería muy complicado nombrar un Presidente interino debido a la situación del Congreso de la Unión en nuestro país, ya que no existe predominio de ningún partido político y esto haría difícil el procedimiento de la elección.

OCTAVA: Las atribuciones del Presidente hacen que su presencia en el país sea de gran importancia, es por ello, que para poder ausentarse necesita pedir permiso al Congreso de la Unión.

NOVENA: La figura presidencial cuenta con ciertas características que hacen que el segundo párrafo del artículo 108 constitucional sea de una importante trascendencia en las cuestiones legislativas, políticas, económicas y sociales, dichas características, se desprenden de la propia Constitución. Así pues, podemos decir que la protección que otorga el segundo párrafo del artículo 108 constitucional al Presidente de la República es fundamental para que la misión que tiene encomendada la pueda llevar a cabo.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1993.

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1998.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco, "Régimen Jurídico del Servidor Público". Editorial Porrúa, México, 1995.

BERLIN VALENZUELA, Francisco, "Derecho Parlamentario" Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1984.

BURGOA, Ignacio. "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, México, 1981.

CARPISO, Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", Editorial siglo XXI, México, México, 1989.

CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. "Derecho Administrativo Mexicano", Cárdenas Editor, México, 2000.

CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. "Derecho Procesal Administrativo", Cárdenas Editor, México, 2002.

CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. "Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos", Cárdenas Editor, México, 2003.

CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. "Derecho Administrativo Constitucional", Cárdenas Editor, México, 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2000.

CORTIÑAS PELAEZ, León. "Poder Ejecutivo y función jurisdiccional", UNAM, México, 1982.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "El Derecho disciplinario de la Función Pública", Instituto Nacional de la Administración Pública México, 1990.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los servidores Públicos", Instituto Nacional de la Administración Pública México, 1999.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limúsa México, 1999.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1994.

GALINDO CAMACHO, Miguel, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 2000.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, "Derecho de las Obligaciones" Editorial Porrúa, México 1999.

GONZALEZ URIBE, Héctor. "Teoría Política", Editorial Porrúa, México 1984.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "El Presindicalismo", Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, 1986.

JUAREZ MEJIA, Godolfino Humberto, "La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". Editorial Porrúa, México, 2002.

OLIVERA TORO, Jorge, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1988.

ORTIZ, Sergio Moserrit, "Responsabilidades legales de los Servidores Públicos" Editorial Porrúa, México, 1999.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1983.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa México, 1964.

LEYES CONSULTADAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL