

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Facultad de Derecho  
División de Estudios de Posgrado**

**ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA  
RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA  
REPÚBLICA**

TESIS QUE PARA OBTENER EL  
GRADO DE DOCTOR EN DERECHO  
PRESENTA EL LICENCIADO MARIO  
VILLAS GARCÍA.

TUTORA: DOCTORA NATIVIDAD  
MARTÍNEZ AGUILAR.

Ciudad Universitaria, México, 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A las dos Marys y Rodrigo,  
motores de mi vida.

A mis padres, a quienes  
tanto debo y tanto quiero.

A Bertha, con todo mi  
cariño.

Mi más sincero  
agradecimiento a los  
Doctores en Derecho  
Ruperto Patiño Manffer,  
Miguel Ángel Garita  
Alonso, Oscar de los Reyes  
Heredia y José Manuel  
Vargas Menchaca.

A la Doctora Natividad  
Martínez Aguilar, muchas  
gracias por haberme  
ayudado a hacer posible  
este sueño.

## ÍNDICE

	Página
<b>INTRODUCCIÓN</b>	7
<b>CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO EN MÉXICO Y LA RESPONSABILIDAD QUE SE DERIVA DEL MISMO PARA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA</b>	
1.1 Organización político social de los <i>Mexicas</i>	10
1.1.1 El <i>Tlatoani</i>	15
1.2 La Colonia	22
1.2.1 El Virrey	29
1.2.2 Los Juicios de Residencia	30
1.3 México Independiente	31
1.3.1 Constitución de Apatzingán de 1814	31
1.3.2 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	35
1.3.3 Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836	44
1.3.4 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	47
1.3.5 Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de Mayo de 1847	49
1.3.6 Constitución Política de la República Mexicana de 1857	51
1.4 La Revolución Mexicana	61
1.5 México Contemporáneo	65
1.5.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	65

## **CAPÍTULO 2. LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA LUZ DE NUESTRA CONSTITUCIÓN ACTUAL**

2.1 Introducción	67
2.2 Presidencialismo	71

2.2.1	Orígenes	78
2.2.2	Formas de estado democrático, matices	86
2.2.3	La Constitución y el predominio del Poder Ejecutivo	95
2.2.4	Organización del Ejecutivo y sus facultades	99
2.2.5	El Presidente como jefe de partido que fue predominante	117
2.2.6	El grupo gobernante se releva pero no se renueva. Antesala de la nueva realidad mexicana	120
2.2.7	Los controles políticos del Congreso y del Ejecutivo	124
2.2.8	Examen particular de la responsabilidad del Presidente de la República a la luz del artículo 108 Constitucional	130

### **CAPÍTULO 3. DERECHO COMPARADO**

3.1	Derecho Constitucional Comparado	135
3.1.2	La República de la Argentina	136
3.1.3	La República de Colombia	146
3.1.4	El Reino de España	152
3.1.5	Los Estados Unidos de América	160
3.1.6	La República Francesa	165
3.1.7	El Reino Unido de la Gran Bretaña	170
3.1.8	La República Bolivariana de Venezuela	173

### **CAPÍTULO 4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD**

4.1	Principios constitucionales sobre la actuación de los poderes públicos	183
4.1.1	La responsabilidad de los funcionarios públicos (antes de las reformas mas de 1982)	189

4.2	Responsabilidad Jurídica	194
4.3	Responsabilidad Administrativa	199
4.4	Responsabilidad Civil	214
4.5	Responsabilidad Penal	228
4.5.1	Fuero Constitucional	234
4.6	Responsabilidad Política	248
4.6.1	El Juicio Político	258

## **CAPÍTULO 5. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA MEXICANO DE RESPONSABILIDADES**

5.1	El debate entre los sistemas presidencialista y parlamentario	264
5.1.1	Sistema Parlamentario	270
5.1.2	Sistema Presidencial	274
5.2	Constitución y Reforma Constitucional	282
5.2.1	La limitación al poder, premisa fundamental en el ejercicio del poder público	285
5.2.2	Propuesta de reforma constitucional	286

	<b>CONCLUSIONES</b>	289
--	---------------------	-----

	<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	291
--	-------------------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

El principio de división de poderes tiene como eje fundamental el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos que tenga como premisa fundamental: que sea el poder el que limite al poder.

Bajo esta perspectiva, no podríamos hablar de funcionarios, de cualquiera de los 3 poderes en los que se divide para su ejercicio el poder público, que pudieran llegar a considerarse jerárquicamente superiores a sus similares en los otros poderes; sin embargo, basta con revisar el proceso histórico de formación y consolidación del Estado Mexicano para determinar que en nuestro país las cosas no han sucedido de esta manera.

En efecto, invariablemente el titular de la función correspondiente a la aplicación de la ley (Ejecutivo), ha tenido preeminencia frente a los funcionarios titulares de los otros poderes.

De ahí que para iniciar un análisis sobre la conducta del titular del Poder Ejecutivo y la consecuencia de sus actos, resulta indispensable el análisis histórico del marco jurídico, social, político y económico de sus actos.

Así, podemos transitar desde los antiguos pueblos mesoamericanos, con sociedades férreamente establecidas bajo



principios teocráticos, pasando por la época colonial con un sistema de organización basado en una doble moral: el paternalismo de los individuos nativos y la explotación de los recursos naturales.

Nuestro análisis necesariamente nos debe llevar al turbulento siglo XIX, en el que, en gran medida por la actuación del Ejecutivo, se vio comprometida en varias ocasiones la viabilidad y subsistencia de la incipiente nación.

En el análisis del siglo XX, en el que se consolida el Estado Mexicano a través de la creación de un partido único, que sustentaba la existencia de un Ejecutivo que fundamentaba el ejercicio del poder público en el autoritarismo frente a la sociedad y la sumisión de los demás poderes a su voluntad.

El rompimiento del esquema de ejercicio del poder público fue brutal, ya que el incremento de facultades constitucionales y meta constitucionales no se acompañó del correspondiente fortalecimiento del sistema de responsabilidades.

Con dichos antecedentes, es necesario voltear la mirada a otras sociedades, con grados de desarrollo superior, igual o inferior a la nuestra, para ver de qué manera han logrado establecer un sistema de responsabilidades que garanticen que la conducta del titular del Ejecutivo va a obedecer a parámetros jurídicamente establecidos que permiten el ejercicio del poder público y garantizan la gobernabilidad.

En este punto, ante la necesidad de encontrar mecanismos de control y rendición de cuentas por el ejercicio del poder público habremos de llegar al polémico punto: ¿un sistema presidencial o un sistema parlamentario?

Lo anterior, en virtud de que en la mayoría de los países, se ha consolidado el poder Legislativo como el órgano de equilibrio y contrapeso frente a un cada vez más poderoso Ejecutivo, y es precisamente en los países con sistema parlamentario en los que se han encontrado los mecanismos para el establecimiento de eficientes sistemas de rendición de cuentas.

Especial atención se deberá poner en la indisoluble liga que existe entre los siguientes conceptos: ejercicio del poder público–responsabilidad–bien común.

Una vez que nuestra investigación, con un método eminentemente deductivo, ha transitado por una visión retrospectiva y comparativa del grado de avance alcanzado por otros grupos sociales, resulta indispensable entrar de lleno al análisis jurídico de la responsabilidad y sus diferentes tipos, a fin de definir de qué manera opera respecto del funcionario denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Concluido dicho análisis, se propone una reforma que fortalezca el sistema de responsabilidades al que se encuentra sujeto el Presidente de la República como resultado del ejercicio del poder público.

# CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO EN MÉXICO Y LA RESPONSABILIDAD QUE SE DERIVA DEL MISMO PARA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

## 1.1 Organización político social de los *Mexicas*

Resulta difícil establecer una división de clases entre los antiguos mexicanos, ya que analizando las narraciones de la mayoría de los cronistas españoles, encontramos que trataron de hacerlo tomando como base de comparación a la sociedad española. Investigadores como *Bandelier* han asegurado que la nobleza entre los mexicanos no existía, sin embargo tales afirmaciones han sido rebatidas por su poca firmeza.

Cronistas como Zurita, dividen a la clase gobernante en las categorías de nobles que a continuación se mencionan:

- *Tlatoques* o *tlatoanis*: Eran los gobernantes de más alta jerarquía, con poder administrativo y judicial; todos los demás les estaban subordinados.

- *Tectecuhtzin*: Este era un título que se le otorgaba a hombres que habían realizado acciones valerosas, y a los cuales se les otorgaba una parcela y campesinos para que la trabajaran.

Este título y tierra no se podían heredar, a no ser que los hijos se lo merecieran, se les tomaba en cuenta antes de promoverlos para otros. De cualquier forma a los hijos se les consideraba también como nobles o *pilles*. Éstos eran elevados a la categoría de nobles por los servicios prestados en la guerra, vivían además con el soberano y eran empleados al servicio del Estado, es decir, por un lado recibían una propiedad y sumado a ello se convertían en servidores públicos.

Otra condición para ser *Tlecutilli* o *Tectecuhtzin* era la riqueza material, ya que el ceremonial para investirlo era complicado e implicaba la entrega de regalos costosos, así como ofrecer grandes banquetes.

Cabe señalar que estos nobles no tenían poder administrativo y judicial sobre la gente que le trabajaba la tierra, toda vez que todo el pueblo estaba sometido al poder administrativo central y a los tribunales estatales.<sup>1</sup>

- *Los pipiltzin*: Eran los jefes de los *calpullis*, hijos de los *tlacopipiltzin* y de los llamados capitanes. Estos eran los hijos y descendientes del gobernante y de los señores principales.

Cabe destacar que no poseían sus propias tierras y sólo conservaban su linaje debido a su origen. Al parecer a éstos se les

---

<sup>1</sup> Cfr.- Katz, Friederich. "Situación social y económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI." U.N.A.M., México, 1966. pp. 134 y 135.

conferían altos puestos en el Estado, confirmado de ésta manera, el principio de la herencia, que tenía una gran importancia en el México antiguo.

Es importante señalar que su base poligámica provocó el alto crecimiento demográfico en donde todos los hijos tenían que ser reconocidos como nobles e inevitablemente, éstos trataron de impedir el ingreso de nuevos miembros a la nobleza, a fin de asegurar los puestos públicos y privilegios en favor de sus descendientes.

Varios de los cronistas de esta época coinciden en señalar que la irresponsabilidad de los gobernantes era tal, que podían disponer de la vida de sus semejantes, como en el caso que a continuación se expone: De acuerdo al Códice Ramírez, todos los funcionarios de la época de *Ahuitzotl*, que provenían del pueblo, no sólo fueron destituidos por miembros de la nobleza, sino que *Moteczuma* los mandó matar.

Se nota que los altos funcionarios a quienes *Moteczuma* comunicó ésta drástica decisión tuvieron miedo, pensando que podía surgir una oposición, y así aquel anciano al que primero comunicó *Moteczuma* su decisión le respondió:

*“Gran señor, sabio y poderoso eres, y bien podrás hacer seguramente lo que bien te estuviere, más páreseme que no te será bien contado esto, porque juzgarán que quieres aniquilar a los reyes pasados deshaciendo sus cosas; y así te extrañará el pobre y humilde Macehual, y no osará mirarte ni llegar a ti”.<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Cfr.- Códice Ramírez, Edición Facsimilar. México; 1944. pp. 97 y 98.

La veracidad de estos hechos se respalda por los escritos de los cronistas, ya que a la llegada de los españoles aún vivía gente que había sobrevivido a este acontecimiento, o sus descendientes.

No obstante lo anterior, de acuerdo a lo señalado en el código Mendocino, las Leyes de *Nezahualcóyotol*, adoptadas por *Moteczuma I*, para que rigiesen a la sociedad mexicana, se desprende la existencia de un derecho punitivo, en donde las penas eran demasiado severas y entre las cuales figuraban: la pena de muerte, la esclavitud y la prisión.<sup>3</sup>

Se castigaba a las personas por los delitos que se cometieran en contra de la propiedad, el honor, la moral y las buenas costumbres, el orden de las familias y el orden y paz públicos; pero de forma muy especial se castigaban aquellos delitos del orden militar y la religión.

De esta manera, los delitos que llegaran a cometer los sacerdotes se reprimían muy severamente. Por su parte, al traidor a la patria<sup>4</sup> lo despedazaban (literalmente), confiscaban sus bienes y a sus parientes los volvían esclavos.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> La pena de prisión tenía una temporalidad muy baja, en realidad se aplicaba más como una medida precautoria para evitar que el acusado se sustrajera de la acción jurisdiccional, que como una medida punitiva.

<sup>4</sup> Es importante abrir un paréntesis cuando se está utilizando el vocablo patria en el texto de referencia, puesto que ha sido tomado de un libro didáctico, que de cierta manera busca que el lector comprenda de acuerdo a un lenguaje familiar a éste; aunque técnicamente hablando, entre los aztecas no se podía hablar de una patria, ni se tenía una concepción del Estado moderno. Más bien lo que se pretende es hacer referencia a los delitos que se cometían en contra de los intereses imperialistas del pueblo azteca.

<sup>5</sup> Cfr.- Moreno, Manuel M. "La Organización Política y Social de los Aztecas." I.N.A.H., México, 1971, pp. 127 a 129. La severidad de las penas se justificaba por la base militar y religiosa sobre las que se erigió el imperio azteca, por lo que era preciso mantener a toda costa una rigurosa y estricta disciplina, con la finalidad de impedir cualquier riesgo de disolución social, de relajamiento colectivo, como circunstancias que hubiesen sido fatales para su poderío, ya que se había forjado en base a la violencia y la conquista.

Esta situación no privaba en todos los pueblos prehispánicos, ya que por ejemplo, en *Tetzaco*, el pueblo no padecía tanto la tiranía de los aristócratas, pues no todos los puestos de gobierno correspondían a la nobleza.<sup>6</sup>

- *Calpulleque*<sup>7</sup> o *chinancalles*. Eran elegidos por el *Calpulli*, pero debían provenir de una determinada familia, constituyendo la antigua aristocracia tribal, quien fuera relegada por la naciente nobleza guerrera, quedando por cierto, sus atribuciones muy limitadas.

Entre sus tareas se destacan:

- Registrar la propiedad y los límites del *Calpulli*;
- Repartir la tierra disponible;
- Proteger a los habitantes del *Calpulli* y representarlos ante sus jueces.

Su poder no se centraba en el señor, sino en las viejas tradiciones del *Calpulli*.<sup>8</sup>

Junto a los *calpulleque* estaban otros nobles llamados *tecuhtles*, eran nombrados por los gobernantes para cada *calpulli* como representantes del Estado y dentro de sus obligaciones estaba dirigir y vigilar el trabajo de los trabajadores en las cimiteras, la preparación de fiestas y otros servicios del Señor.

---

<sup>6</sup> Cfr.- Katz, Friederich. Op. Cit. pp. 135 a 138.

<sup>7</sup> Entre las tradiciones estaba aquella en la que le labraban al *Calpulleque* una cimitera para su sustento sin que esto fuese mandato del Señor Supremo, sino que era su costumbre antigua.

<sup>8</sup> Cfr.- Katz, Friederich. Op. Cit. pp. 123-124.

Finalmente, se encontraban los sacerdotes, quienes también poseían tierras y estaban encargados de realizar las ceremonias en rituales, entre ellos de sacrificio. Cabe señalar, que también recibían gran parte del tributo y se requería que asistieran a la escuela del templo *calmecac*.

De ahí, que Katz afirma que se acentuaba el concepto de clase más que en otros grupos de la nobleza, puesto que el ingreso a estas escuelas era exclusivo para hijos de nobles.

Todas estas categorías de la nobleza tenían ciertos privilegios entre los cuales destacan:

1. No estaban obligados a cultivar la tierra y por lo tanto podían dedicarse sólo a los asuntos concernientes a la guerra y el Estado.
2. Sólo a ellos podían poseer tierras propias.
3. Les estaban reservados los puestos públicos, así como la preferencia a ellos a su acceso.<sup>9</sup>

### **1.1.1 El *Tlatoani***

El cargo de *talatoani* no era susceptible de heredarse, sino que se daba por elección, aunque el sucesor proviniera de la misma familia. A manera de ejemplo, en *Tenochtitlan* la sucesión se realizó de la siguiente forma:

1. Acamapichtili (primer Tlatoani)
2. Huitzilihuitl, quien era hijo de Acamapichtili;

---

<sup>9</sup> Cfr.- Ibidem. pp. 138-139.



3. Chimalpopoca, hijo de Huitzilihuitl;
4. Itzcóatl, hijo de Acamapichtili;
5. Moteczuma I, primo de Acamapichtili;
6. Axayacatl, descendiente de Acamapichtili;
7. Tizoc, hermano de Axayacatl;
8. Ahuítzotl, hermano de Axayacatl;
9. Moteczuma II, hijo de Axayacatl;
10. Cuitláhuac, hermano de Moteczuma II;
11. Cuahutémoc, sobrino de Moteczuma II.

Con base en la descendencia de los últimos reyes, se ha supuesto que el hermano del soberano era el sucesor y que a la muerte del último de los hermanos, los hijos del hermano mayor eran las personas a quienes correspondía sucederles.

Aunque esto no está comprobado se dice que los electores podían elegir de entre cierto número de candidatos, Fray Diego Durán escribe que el número de candidatos era de cuatro.

Katz señala que todas las crónicas coinciden en cuanto a que el valor y los hechos militares eran los elementos que mayormente se tomaban en cuenta para la elección de los candidatos.

Al parecer todo el pueblo tenía derecho a votar; sin embargo Durán solo habla de capitanes y nobles quienes participaban en los comicios.

En este orden de ideas, parece ser que para la elección del Sr. de *Tenochtitlan* también intervenían los señores de *Teztzcoco* y *Tlacopan*, ya que los cronistas los enuncian a menudo en sus textos, con un carácter participativo.

En la nación mexicana existía un sistema de alianzas. Tres regiones o incluso más, se juntaban con sus jefes para su conformación, en donde la política exterior y la guerra se realizaban en conjunto (organización primitiva de lo que actualmente debe cumplir una Federación).

Todos sus esfuerzos eran dirigidos por uno de los jefes a quienes ya se calificaban como "caudillos".

Por lo que hace a sus asuntos internos, cada región guardaba autonomía, y se trataba de alianzas entre diferentes barrios de la ciudad o una alianza entre varias ciudades, como el caso de La Triple Alianza (*Tenochtitlan, Teztzcoco, Tlacopan*).

Los señores de *Teztzcoco* y *Tlacopan* dependían en gran medida de las decisiones del Sr. de *Tenochtitlan*, en cuanto a la guerra se refiere; por todo lo demás estaban en igualdad de circunstancias, de tal forma que dominaban pueblo y se repartían el tributo recibido.

Bandelier opina que en México existía un segundo Sr. *Cihuacoatl*, según él, el Señor principal *tlacatecuhtli* dirigía el ejército de la Triple Alianza, mientras que el verdadero caudillo de *Tenochtitlan* fue el *cihuacoatl*, quien era el juez supremo y dirigía al ejército mexicano, y estaba a cargo de la supervisión de la administración del ingreso del tributo y presidía el consejo de la ciudad.

Este mismo autor señala que *cihuacoatl* quiere decir "serpiente femenina" y éste era un título de un importante sacerdote de los mexicanos, que después se unió a una función política. Fue bajo el gobierno de *Itzcoatl* en donde adquirió gran importancia, de acuerdo a

ciertas crónicas que lo llaman capitán general, o coadjutor, Virrey, Juez Supremo.<sup>10</sup>

En opinión de otros historiadores, como Manuel Moreno, la elección del funcionario no era democrática, y era designado por el soberano (antecedente prehispánico del dedazo presidencial).

Cada vez que los cronistas se refieren a las funciones del *Cihuacoatl* lo hacen respecto a un solo hombre, *Tlacaellel*, cuyos descendientes se mencionan menos que éste y si los mencionan no juegan el mismo papel que él.

En el supuesto de que tal información fuera cierta, este personaje era un segundo gobernante, pero no en cuanto a sus funciones como *Cihuacoatl*, sino por sus actos y personalidad.

Este fue el mayor general que se dio en *Tenochtitlan* y participó en las conquistas más importantes, además de haber sido hermano de *Moteczuma I* por lo que gozaba de gran autoridad.

Ya se le había ofrecido este título en dos ocasiones a la muerte del *Tlacatecuhtli*, sin embargo se rehusó a aceptarlo. Este ofrecimiento demuestra que ocupaba el primer puesto, ya que si ambos hubiesen tenido el mismo rango, la propuesta a que se alude no hubiera sido necesaria.

De acuerdo con las fuentes, después de la aprehensión de *Moctezuma*<sup>11</sup> el *Cihuacoatl* nunca se presentó, por lo que se puede

---

<sup>10</sup> El autor se basa en el Códice Ramírez, en las crónicas de Fray Diego Durán y Tezozómoc para sustentar sus afirmaciones.

<sup>11</sup> Cabe señalar que indistintamente se han utilizado los términos Moteczuma, Moctezuma, Motecuzoma, refiriéndose a la misma persona. No se trata de un error mecanográfico, sino se trata de los diferentes usos del lenguaje.

afirmar que no se trataba de un segundo dirigente, aunque si de un alto funcionario, Jefe del Consejo y Representante del Ejército.

Este mismo autor afirma que junto al Jefe existía un Consejo Supremo llamado *Tlatocan* que era la autoridad suprema en *Tenochtitlan* y a quien estaba subordinado el señor. Desde su óptica, éste consejo se conformaba de 20 miembros, y cada uno representaba a los veinte *Capullis*.

Aunque estos argumentos son poco convincentes ya que Katz opina que éste se basa en solo dos fuentes. Otros cronistas mencionan que el Consejo Supremo se componía de doce miembros.

Probablemente al principio si fue este Consejo la autoridad suprema como lo señala Bandelier, pero al consolidarse el poder de *Tenochtitlan*, cambiaron las circunstancias.

Algo similar sucedió con las atribuciones del *Tlatocan*. Parece que sí hubo una verdadera autoridad y un consejo. Parte de éste órgano colegiado la constituía el llamado Consejo de los Cuatro, en donde según Durán después de electos los hacían del Consejo Real como Presidentes y oidores del Consejo Supremo.

Sus miembros eran electos de entre los parientes más cercanos al gobernante. Como ya se mencionó no integraban la totalidad del Consejo, pero si una parte importante del mismo, y Durán los llama Representantes y Consejeros del Consejo Supremo.

Probablemente con el tiempo se fortaleció la posición del jefe, debilitándose al mismo tiempo la del Consejo, sin embargo se puede

decir que el soberano no detentaba todo el poder y que tenía un carácter más parecido a un cónsul o Duque, que de Rey. Con el paso de los años, los últimos gobernantes adquirieron formas tiránicas, detentando el poder absoluto.

Todavía a la llegada de los españoles el Consejo de los Cuatro seguía existiendo a pesar de su evidente debilitamiento, según narra Bernal Díaz del Castillo.<sup>12</sup>

Las facultades del Poder Central y del Consejo Supremo se extendían a los siguientes campos:

- El jefe superior era el Juez Supremo y tomaba las decisiones de mayor importancia, además de que éstas le eran consultadas;
- Tenía Poder Administrativo y Judicial. Zurita señala que en las provincias existían jueces pero sin capacidad de decisión, por lo que hacían reuniones o juntas cada 80 días con el señor principal. Por todo esto, el Señor era el juez supremo a quien correspondían las últimas decisiones.
- El Señor decidía sobre la distribución del tributo, aunque esto no significa que éste pudiera disponer del ingreso, ya que lo debía utilizar para cumplir fines específicos.
- Decidía sobre la guerra y la paz, sin embargo parece haber sido limitado por el Consejo y por el pueblo ya que el Consejo de Guerra era más amplio en su composición, que el Consejo Supremo. Cabe señalar que los mejores guerreros formaban parte del Consejo de Guerra y por lo tanto, tenían el derecho de participar en las decisiones del Consejo.

---

<sup>12</sup> Cfr.- Katz, Friederich. Op.Cit. pp. 125 a 130.

- El Señor tenía la facultad de nombrar a gran parte de los empleados y en atención a actos especiales.

Tomando en cuenta lo anterior, Katz considera al gobernante como un soberano poderoso que compartía con la clase privilegiada de los nobles el poder, a pesar del proceso de desplazamiento del poder en favor del Soberano.

Los factores que más influyeron en el desplazamiento del Poder son:

a. Las conquistas de los aztecas fortalecieron el poder de los dirigentes y guerreros, porque recibieron propiedades que constituían la base del desarrollo de la nobleza; y, los tributos cuya administración y repartición también eran a cargo del poder central.

Probablemente este proceso se llevó a cabo poco después de la conquista de *Azcapotzalco*, siendo ésta la primera campaña de los mexicanos; y solo así se pudo desarrollar en aquel entonces, la propiedad privada de la tierra, dando pie a grandes cambios sociales, como los ya narrados.

Las crónicas describen como en esta conquista la repartición de la tierra entre los vencedores, favoreció a los nobles, quienes recibieron las parcelas más grandes. En síntesis, la propiedad privada de la tierra fue la base de la consolidación de la nobleza.

b. A causa de las grandes conquistas militares, fue necesaria la creación de un aparato administrativo de mayores dimensiones, convirtiéndose los gobernantes en una nobleza hereditaria.<sup>13</sup>

## 1.2 La Colonia

El Historiador Charles Gibson señala que *"la instituciones españolas de mayor consecuencia para la civilización indígena durante los primeros cincuenta años de historia mexicana colonial pueden clasificarse como privadas, políticas o religiosas. De éstas, la jurisdicción privada, o encomienda, fue la primera en establecerse en una posición de poder. De inmediato, la encomienda se convirtió en el sistema de explotación de indígenas más abierto y el más agresivamente competitivo en relación con otras instituciones españolas (...), sirvió brevemente como instrumento de autoridad para los colonizadores españoles y como fuente de terror para los pueblos indígenas."*<sup>14</sup>

En términos generales, se convirtió en el principal medio de control español sobre los pueblos indígenas, a través del cual, se repartía entre los colonizadores privilegiados, llamados encomenderos, grupos de pobladores indígenas para que les trabajaran, y a quienes se sujetaba al tributo y al trabajo obligatorios.

Se podía decir que eran libres tan solo por no ser propiedad de los encomenderos. Cabe señalar que el monarca podía retener a sus

---

<sup>13</sup> Cfr.- Ibidem. pp. 130 a 134.

<sup>14</sup> Gibson, Charles. "Los Aztecas bajo el dominio español (1519-1810)." Siglo XXI Editores, México, 1998, P. 63.

indígenas bajo la administración real o en su caso, entregarlos a un nuevo encomendero.

En términos generales, durante los primeros años de la colonia no se podía hacer una clara diferenciación entre la encomienda y la esclavitud, pues de todas maneras los pobladores sometidos debían prestar forzosamente sus trabajos y eran objeto de abusos y vejaciones constantes por parte de los encomenderos, sin que estas conductas abusivas se pudiesen considerar delictuosas.<sup>15</sup>

En cuanto al nombramiento de autoridades, en un principio fue Hernán Cortés quien se atribuyó tal prerrogativa en aquellas poblaciones que iba fundando, a fin de ir las organizando políticamente.<sup>16</sup>

Con posterioridad, la elección de los alcaldes y otros funcionarios se hizo a través de un procedimiento más democrático; en donde al menos, ya se utilizaban las votaciones para lograr el nombramiento.

Fue el 1o. de enero de 1529 la primera ocasión en que votaban los regidores para elegir a los alcaldes ordinarios, y no habiendo algún precedente sobre el particular la realizaron en secreto. La falta de transparencia de este procedimiento provocó que al año siguiente la votación fuese pública.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr.- Ibidem. pp. 64 a 100.

<sup>16</sup> En su título de Gobernador y Capitán General de la Nueva España, expedido en Valladolid el 15 de octubre de 1522 se le otorgó la facultad expresa de hacerlo en los oficios de justicia, pero toda vez que la terminología fue vaga, este incluyó a los administrativos, entre los cuales figuraban los regidores de la Nueva España.

<sup>17</sup> Cfr.- Porras Muñoz, Guillermo. "El Gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI." U.N.A.M., México, 1982, pp. 49-57.



Pese al esfuerzo democrático de algunos políticos de aquella época, el compadrazgo político nació como una institución muy mexicana, que tuvo su origen durante el siglo XVI y que se ha perpetuado hasta la fecha.

Se justificó en un principio, cuando los conquistadores y los pobladores calificados para ocupar cargos públicos no eran muchos; motivo por el cual, se solían elegir los más señalados y sus descendientes.

En repetidas ocasiones se expidieron reales cédulas que ordenaban la preferencia de los conquistadores en cargos públicos, extendiéndose este beneficio a sus descendientes (Real Cédula del 16 de diciembre de 1565).

Bajo tales circunstancias no resulta extraño que los alcaldes ordinarios estuviesen emparentados entre sí, con los regidores y con otros habitantes destacados de la ciudad y del virreinato.

Así, el problema del compadrazgo se remontaba a los primeros años después de la conquista por lo que se establecía que cada año los cabildos de las ciudades y villas nominaran candidatos para las alcaldías ordinarias y los regimientos cadañeros.

Este sistema propuesto por Cortés, tal vez hubiese sido eficaz si se hubiera contado con un gobernador ideal (utopía), que no se dejase llevar por intereses personales, pero al mismo tiempo hubiese terminado con el régimen del municipio libre, adoptado de España, ya que los nombramientos estaban en manos del gobierno central, por lo

que el sistema democrático de la libre elección, tampoco hubiera funcionado.

No obstante, hay que reconocer que se hicieron algunos esfuerzos para evitar el influjo del parentesco en la elección de los alcaldes ordinarios y en la tramitación de los asuntos corrientes concernientes al cabildo.<sup>18</sup>

De esta manera, en un aparente régimen de libertad en la Nueva España hubo que enfrentarse con un monarca absolutista en la península y con un virrey no menos absolutista en las tierras conquistadas, por lo que no es extraño que hubiese intromisiones directas de la corona hacia el interior del municipio de tradición castellana.

Estas intromisiones fueron combatidas persistentemente por parte del Cabildo de México con argumentos jurídicos, consuetudinarios y de razón, que presentaba, ya sea ante el Virrey, la Real Audiencia o los oficiales de la Real Hacienda, en toda ocasión en que estas autoridades trataban de inmiscuirse en sus asuntos internos.

Además, el Cabildo recurrió a recursos judiciales, al grado de llegar ante el Consejo de Indias, e incluso, ante el Rey.

De esta manera, hay que reconocer que en una primera etapa el Cabildo de México, siempre se mostró celoso de su autonomía y defendió en todo momento su libertad, aún cuando era el Rey quien

---

<sup>18</sup> Cfr.- Ibidem. pp. 49 a 63.

ordenaba y mandaba (poder central), el Ayuntamiento obedecía y protestaba si su derecho propio había sido transgredido.

Lo anterior, provocó que se acogiese al siguiente principio "obedézcase pero no se cumpla", con lo cual evitaban los perjuicios que pudiera producir un mandato del gobierno superior.

En los primeros años después de la conquista, la estructura gubernativa de la Ciudad de México contaba con un alcalde mayor y, señala Porrás, que generalmente se encontraban oficios de este rango en la cabecera de un distrito que comprendía una o más ciudades y villas y cada una con su propio cabildo, es decir, que el alcalde mayor no excluía la autoridad de los alcaldes ordinarios.

Por otra parte, los alcaldes mayores solían asistir y presidir el Cabildo, que a su vez contaba con dos alcaldes ordinarios y ésta pretendía ejercitar su jurisdicción en varios lugares de los nuevos territorios.

Más tarde se dispuso que la ciudad debiera tener un corregidor, entrando en rigor a partir de 1574. Este tenía que ser nombrado por tiempo limitado, entre otras cosas, se requería que tuviera ánimo de justicia y se le daría voz y voto en el Cabildo, y dentro de sus obligaciones tenía que visitar sus territorios cada año, y se apelaría de sus decisiones a la Audiencia en lo civil y a los alcaldes del crimen en lo penal.

Sin embargo, con esta nueva disposición los alcaldes ordinarios no se presentaban en las sesiones, a no ser que faltara el corregidor, por lo que la influencia de estos era mayor, ante esta situación se puede

deducir que como los corregidores venían de fuera impuestos por la autoridad suprema, tenían menos apoyo de los concejales.

Fuera de este periodo, la Ciudad sólo contó con dos alcaldes ordinarios, llamados de esta manera porque ejercían jurisdicción ordinaria.

La real provisión de Madrid de 1539, además de determinar los límites de la Ciudad, también dejaba al criterio del Virrey las facultades y restricciones que debía tener la jurisdicción de los alcaldes ordinarios, entre las que destacan presidir las sesiones del Cabildo y administrar justicia.

Cabe señalar, que debido a sus facultades judiciales, los alcaldes ordinarios conocían en primera instancia de todos los negocios y causas cuya competencia concurría junto con la del gobernador o su lugarteniente, ya sea en materia civil y criminal; dirimían pleitos que se daban entre indios y españoles y podían conocer de los juicios que se entablaran contra otro alcalde.

Los alcaldes asumieron ciertas obligaciones en la práctica, derivadas de sus responsabilidades generales. Por ejemplo, una función derivada de sus facultades judiciales era la vigilancia nocturna de la Ciudad, la que realizaba con la asistencia de los alguaciles.

No sólo tenían atribuciones judiciales, sino que también le eran encomendadas funciones administrativas que compartían con los regidores, siendo nombrado uno de aquellos con dos concejales, como diputados, para servir durante dos meses en el desempeño de las gestiones municipales ordinarias.

El 27 de febrero de 1537, el Cabildo acordó que los diputados habían de hacer audiencia ordinaria dos días a la semana con uno de los alcaldes ordinarios y que no podían conocer de asuntos tocantes a las ordenanzas de la Ciudad sin la asistencia del Alcalde, so pena de ser nula la decisión, aunque ésta fuese justa.

Aunado a lo anterior, los alcaldes ordinarios solían tener los oficios, como el de fiel ejecutor y de juez, o tenedor de bienes de difuntos, con el beneficio de que al terminar su periodo en el oficio de justicias de la Ciudad, sirviesen como alcaldes de la hermandad de la mesta.

Como se puede advertir, de las tantas atribuciones a cargo del Alcalde ordinario resulta pues, que no se trataba de un cargo ornamental, sino que cumplía funciones importantes durante el Virreinato.

Entre los requisitos que debían cumplir los candidatos están: ser personas honradas, hábiles y suficientes, saber leer y escribir, además que en algunos casos debían reunir otras calidades, como ser vecinos o ser militares.

Después de haber ocupado el cargo tenían que rendir su juicio de residencia antes de ocupar nuevamente el cargo u otro, obligando al Virrey o Presidente de la Audiencia a nombrar un oidor que lo tomara.

Ante tal cúmulo de responsabilidades, el Alcalde ordinario también recibía ciertas compensaciones, como ser la primera figura social, política y judicial en la Ciudad, obviamente más abajo que el Virrey y los Oidores de la Real Audiencia percibían una buena remuneración

económica, la cual provenía de los gastos de justicia que cobraban en las causas que llegaban a sus estrados.<sup>19</sup>

### **1.2.1 El Virrey**

De acuerdo con un estudio realizado por José Barragán, en relación a la responsabilidad de los gobernantes durante la época de la colonia, destaca la residencia incoada a quien ocupara el cargo de Virrey de la Nueva España, José de Iturrigaray.

El historiador señala que algunos de los expedientes relativos se encuentran en el Archivo de Indias de Sevilla, entre los que figura: la sentencia dictada por la Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia en grado de suplica, un oficio dirigido al Contador General de Valores y su respectiva contestación, relativo al asunto de la residencia del Virrey.

Barragán sostiene que éste tan solo constituye un ejemplo de varios juicios de residencia que se pudieron haber llevado.

A este juicio se le recuerda como un instrumento para hacer efectiva la responsabilidad a manos del Congreso, por violación a las disposiciones de la Constitución de Cádiz, o por la falta de acatamiento a las disposiciones dictadas por el Constituyente, o por cualquiera otro tipo de responsabilidad.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Cfr.- Ibidem. pp. 65 a 77. Se sabe de sobra que la mejor forma de lograr una administración de justicia justa e imparcial es aquella que proporciona el Estado, o siendo privada, es financiada por los particulares en la misma proporción, ya que en caso contrario se llegan a cometer atropellos e injusticias en contra de aquellas personas con menores recursos económicos.

<sup>20</sup> Cfr.- Barragán Barragán, José, "El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824", U.N.A.M. México, 1978. pp. 118 a 120.

### 1.2.2 Los Juicios de Residencia

Con posterioridad al año de 1812 se siguió practicando el juicio de residencia, tanto en España como en las colonias de la Corona, quienes en muy pocos años proclamarían su independencia.

Barragán no descarta que se hubiesen seguido otros procedimientos después del que se enderezara en su momento en contra del Virrey Iturrigaray.

Un decreto típico al finalizar un Juicio de Residencia, cuando no se encontraba cargo alguno que formar en contra del gobernante es el que a continuación se transcribe:

*"...haberse impreso y circulado los dos decretos, el primero en que, exonerado a los regentes anteriores, tubo a bien nombrar a los actuales."*

En el año de 1813, se expidió el Reglamento en que se contenían disposiciones necesarias para hacer efectiva la responsabilidad del gobernante. La exoneración de los ex regentes tampoco se trató de casos aislados, pues se dispensó de la residencia a Mangino, quien fungió como Contador General de la Tesorería, y quien resultara libre de toda responsabilidad en los siguientes términos:

*"Que el Congreso declare que durante el tiempo en que Mangino ocupare en la comisión de S. Soberanía ha tenido a bien conferirle queda libre, y los mismo sus fiadores de toda responsabilidad en el manejo de la tesorería general de la nación que se halla a su cargo, y*

*que esta declaración se comuniqué al gobierno para los efectos correspondientes."*

De esta manera, en la lucha por el poder político Bustamante solicitó la residencia del propio Iturbide, y que se le pusiera a disposición del Tribunal Supremo. A su vez, Iturbide quiso la residencia de los Diputados que según él habían formado parte de la conspiración desbaratada el 22 de agosto de 1822.

Asimismo, el Congreso solicitó la responsabilidad del Ministro que había firmado la orden de aprehensión en contra de los Diputados, por no haber respetado las formalidades dispuestas en las leyes.<sup>21</sup>

### **1.3 México Independiente**

#### **1.3.1 Constitución de Apatzingán de 1814**

El nombre oficial de éste documento es "*Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana, sancionada en la Ciudad de Apatzingán el 22 de octubre de 1814*".

La Constitución de Apatzingán representa el ideario político del movimiento mexicano de independencia. Uno de los personajes que mayor influencia tuvo en su génesis fue el cura José María Morelos y Pavón, toda vez que gracias a su inquietud y a la de la gente que le rodeaba pudo convocar y reunir el Primer Congreso Constituyente Mexicano.

---

<sup>21</sup> Cfr.- Barragán Barragán, José, "Introducción al Federalismo. La formación de los poderes 1824", Universidad de Guadalajara. México; 1994. pp. 335 a 339.



Es importante señalar que dicho documento nunca llegó a regir en la vida política del naciente país, sin embargo constituye el primer planteamiento radical del naciente liberalismo mexicano.

Entre sus principales postulados estaba la idea de la separación de poderes, es decir, evitar que todo el poder se concentrara en un solo individuo o corporación, aunque dicho principio no hubiese sido respetado enérgicamente.<sup>22</sup>

Otro principio fundamental, plasmado en este primer esfuerzo por dotar al nuevo Estado de una Constitución, es el de soberanía popular, entendida ésta como la facultad o prerrogativa para darse sus propias leyes y establecer la forma de gobierno que mejor convenga a los intereses de la sociedad.<sup>23</sup>

Entre las fuentes que más influencia tuvieron en la creación de la Constitución de Apatzingán, se pueden citar:

- La Constitución de Massachussets/Bay de 1780;
- La Constitución de Filadelfia de 1787;
- La Constitución de Pennsylvania de 1790;
- La Constitución Francesa de 1791;
- La Constitución de Cádiz de 1812; y
- El documento conocido como "Sentimientos de la Nación".

---

<sup>22</sup> Cfr.- De La Madrid Hurtado, Miguel, "Estudios de Derecho Constitucional", 3ª edición. Edit. Porrúa, S.A. México; 1986. P. 192.

<sup>23</sup> Cfr.- García Moreno, Elizondo, "La Regulación Constitucional del Poder Ejecutivo en España y México: Sus diferencias y peculiaridades", Tesis Doctoral, dirigida por Pablo Lucas Verdú. España, s/f. P.114.

Estudiosos mexicanos, han sostenido que en su elaboración y contenido hubo gran influencia de pensadores de la talla de: Locke, Hume, Jefferson, Bentham, Burke, Montesquieu, Rousseau, Feijoo, Suárez y Marina.<sup>24</sup>

Dentro de este cuerpo normativo, el Supremo Gobierno estaba compuesto por tres secretarios de Despacho, siendo éstos: el de Guerra, Hacienda y Gobierno.

El Supremo Gobierno se encontraba a cargo de tres individuos, quienes se rotaban en la presidencia por periodos de cuatro meses y todos ellos recibían la denominación de "Excelencia".

El nombramiento de todos ellos dependía del Congreso, debido a que éste no solo ejercía funciones de control sobre el Ejecutivo, sino que prácticamente se erigía por encima de los otros dos poderes.

En virtud de que los Secretarios tenían el poder del refrendo, los colocaba en una situación de responsabilidad frente al legislativo.

No obstante lo anterior, la responsabilidad de ellos se resolvía en definitiva por el Supremo Tribunal, previa decisión del Congreso. La iniciación de éste proceso implicaba la suspensión en el cargo del funcionario procesado.

---

<sup>24</sup> Cfr.- Serra Rojas, Andrés, "Trayectoria del Estado Federal Mexicano; ideas e instituciones políticas", 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. P. 171.

Alguna de las ventajas que se podían observar en una titularidad colegiada del Ejecutivo, es que a falta de alguno de ellos, la función no quedaba acéfala.<sup>25</sup>

Los requisitos que una persona debía reunir para ser apta a formar parte del Supremo Gobierno son:

- Ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos;
- Ser mayor de treinta años;
- Gozar de buena reputación y patriotismo acreditado.<sup>26</sup>

El Supremo Gobierno gozaba de un poder limitado, por lo que no podía mantener arrestada a una persona por más de 48 horas, debiéndolo remitir dentro del mismo plazo al tribunal competente.

Sus actos debían apegarse sin excepción alguna, a las disposiciones legales y no tenía la facultad de interpretarlas en casos de duda.

En lo tocante a la responsabilidad de los miembros del Supremo Gobierno se puede decir que eran responsables por los delitos de

---

<sup>25</sup> El artículo 142 a la letra dispone: "Cuando por cualquier causa falte alguno de los tres individuos, continuarán en el despacho los restantes, haciendo de Presidente el que deba seguirse en turno, y firmándose lo que ocurra, con la expresión con la ausencia del compañero; pero en faltando dos, el que queda avisará inmediatamente al Supremo Congreso para que tome providencia". Véanse los comentarios de NIÑO, José M. "En torno a l Presidente de la República", B. Costa ACIC, editor. México, 1974. pp. 67 a 69.

<sup>26</sup> Se debe abrir un paréntesis en éste momento, ya que dichos requisitos eran los que debía cumplir una persona para aspirar ocupar el cargo de Diputado, pero por mandato del artículo 132 se hacían extensivos a quienes pretendieran aspirar al Supremo Gobierno. Tampoco podían aspirar al cargo los miembros del congreso o del Supremo Tribunal de Justicia; los parientes en primer grado de los generales en Jefe ni los parientes de los miembros del Supremo Gobierno, hasta el cuarto grado.

herejía, apostasía y por los de Estado, quedando sujetos al Juicio de Residencia.<sup>27</sup>

### **1.3.2 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824**

Una nota característica del nacimiento del nuevo Estado es que los legisladores mexicanos quisieron tener de su lado a la institución de la Iglesia Católica, cuya fuerza habían utilizado y comprobado. A cambio de esto, le ofrecían una situación privilegiada y oficial, para que ésta aceptara su subordinación a un Estado al cual se suponía que habría de respetar.

En tal virtud, la Constitución de 1824 proclamó que la Iglesia Católica era la única religión y que “El Patronato Real es de Derecho inherente a la soberanía nacional”. Sin embargo, no todos comulgaban con la idea de que la religión católica fuese declarada oficialmente la que se siguiera en el nuevo Estado.

En resumen, los liberales postulaban la idea de acotar el poder de la iglesia frente al Estado y la sociedad civil, que había sido fuertemente influenciada por el clero.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Cfr.- García Moreno, Elizondo, Op. Cit. pp. 118 y 119. El artículo 59 a la letra establece: “Los Diputados...se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la Administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene éste reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”. Por su parte, el artículo 150 consagra: “Los individuos del gobierno se sujetarán, asimismo, al juicio de la residencia, y los demás, pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59, y por la infracción del artículo 166.”

<sup>28</sup> Cfr.- Meyer, Jean, “La Cristiada. Entre la Iglesia y el Estado, 1926-1929”, Siglo XXI Editores. México, 1999. pp. 21 a 23.

Debido a la polémica surgida en torno a la titularidad colegiada del Ejecutivo Federal<sup>29</sup>, el debate sobre la responsabilidad del Presidente es complejo, por lo que Barragán propone dar nueva lectura a los debates del proyecto de acta constitutiva y del propio proyecto de constitución.

Agrega, que el propósito del Constituyente de 1824 era el de salvaguardar a la institución misma y limitar al máximo la posibilidad de acusarlo durante la ocupación de su honorable cargo, porque podía hacerse efectiva su responsabilidad una vez que había concluido su mandato.

En esta serie de debates se destaca la opinión de Bustamante quien expone lo siguiente:

*"...y concluyó pidiendo que el Presidente de la Confederación Mexicana concluido su tiempo, sufra un rigurosísimo juicio de residencia".*

Una posición similar asumió el Diputado Espinosa, para quien *"concluido el cual podrían ser juzgados por todos los delitos que durante él hubieran cometido".*

---

<sup>29</sup> La naturaleza unipersonal, del ejecutivo mexicano fue objeto de largas discusiones en el seno del Congreso. De hecho el primer borrador de la Constitución mexicana contemplaba la creación de un Supremo Poder Ejecutivo, que se depositaba en tres miembros. No obstante, y debido a las críticas recibidas, obligó a los proyectistas a reformar la idea, cambiando hacia una titularidad unipersonal del Ejecutivo de la Unión. Por Ejemplo Juan de Dios Cañedo señaló que se siguiese la misma institución de los Estados Unidos. Ramos Arizpe fue otro defensor de la postura del Ejecutivo unipersonal a contrario de la idea postulada por Santos Vélez. Cfr.- Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco, Juan Roberto, "Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano", U.N.A.M. México; 1996. pp. 130 a 138. Otro de los puntos de debate fue la reelección del presidente y la elección inmediata para la presidencia de quien hubiese fungido como vicepresidente, última cláusula que no se tomaría finalmente, en cuenta en la redacción del texto constitucional.

En este orden de ideas, el artículo 23 propuesto por la Comisión de Constitución durante los debates para la creación de nuestra primera Carta Magna, a la letra dispone: *"Concluido el tiempo del mando del Presidente y Vicepresidente y un año después, podían ser reconvenidos por cualquier causa, en razón de su anterior administración."*<sup>30</sup>

Se trata de la primera Carta Magna desde que se inició la vida independiente de nuestro país y en los artículos 74<sup>31</sup> y 75<sup>32</sup> se estableció la persona que ocuparía la titularidad del poder ejecutivo, así como de la Vicepresidencia de la naciente república.

El artículo 74 a la letra disponía: *"Se deposita el Supremo Poder Federal de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."*

El artículo 75 textualmente establecía: *"Habrá también un Vicepresidente, en quien recaerá, en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste."*<sup>33</sup>

Los artículos que comprenden la responsabilidad del Ejecutivo, son el 38, 107, 109 y 119, mismos que a la letra disponen:

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

---

<sup>30</sup> Barragán Barragán, José, "El Presidente Mexicano y el sistema de responsabilidad a que está sujeto", Universidad de Guadalajara, agrupación política Alianza Zapatista. México; 2001. pp. 121 y 122.

<sup>31</sup> "Se deposita el Supremo poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

<sup>32</sup> Habrá también un vicepresidente, en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de este."

<sup>33</sup> Niño, José M. Op. Cit. P. 71.

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

*Del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.*

*De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios del Despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.*

*De los Gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del Presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes."*

*"Artículo 107. El Presidente, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las cámaras, y solo por los delitos de que habla el artículo 38, cometidos en el tiempo que allí se expresa."*

*"Artículo 109. El Vicepresidente, en los cuatro años de este destino, podrá ser acusado solamente ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo."*

*"Artículo 119. Los Secretarios del Despacho será responsables de los actos del Presidente que se autoricen con su firma contra esta Constitución, del Acta Constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los estados."<sup>34</sup>*

Con base en lo antes expuesto, José Barragán concluye que no se puede considerar que esta Constitución establezca la inviolabilidad del

---

<sup>34</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones", 6ª edición. Tomo X, artículo 95 a 110. Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial y Cámara de Diputados de la LVIII legislatura. México; 2003. pp. 696 y 697.

Presidente Mexicano, sino que de forma contraria, sigue sujeto a una rigurosa responsabilidad del tipo de Juicio de Residencia.

Agrega, que en los debates del Constituyente se llegó a justificar la razón por la cual al Presidente no se le podía enjuiciar, a menos que se tratara de ilícitos particulares durante su encargo.

Por medio de un régimen de inmunidad no se pretendía proteger al sujeto, sino a la Institución de la Presidencia, aun cuando la persona que la ocupase cometiera ilícitos estaría protegido por esa gran razón, evitando con ello, que la institución se viera debilitada y se impidiera el buen gobierno.

Definitivamente no coincidimos con el autor, ya que la fortaleza de una institución política no puede estar determinada por el establecimiento de un régimen de impunidad, en todo caso, la instrumentación de un régimen de división de poderes, con sus pesos y contrapesos, es lo que fortalece a las instituciones políticas frente a las instituciones de otros poderes.

Por su parte, el artículo 22 del Acta Constitutiva establece: *"El Presidente y Vicepresidente durante el tiempo de su mando solo pueden ser acusados por traición a la patria o cohecho"*.

El sistema de responsabilidades establecido por la Constitución de 1824 es complejo, ya que distingue entre actos en que hubiese intervenido el Senado de la República o el Consejo de Gobierno, ya que la acusación debía presentarse ante la Cámara de Diputados y ésta declaraba si ha lugar a formarle causa.



En caso positivo, el inculpado era cesado del cargo y puesto a disposición de la Suprema Corte a fin de que determinara ella, la pena correspondiente, de conformidad con los artículos 39, 137, facultad quinta, inciso primero.

Pero en otros supuestos de responsabilidad, la acusación se podía interponer ante cualquiera de las cámaras y bajo el supuesto de que hubiera lugar a formarle causa, se le ponía a disposición de nuestro máximo tribunal.<sup>35</sup>

En la opinión del Doctor Manuel González Oropeza *“La responsabilidad política no sólo es una de las características del constitucionalismo y forma republicana de gobierno, sino también de la mayoría de los sistemas presidenciales modernos, exceptuando el caso de México, a partir de 1917.”*<sup>36</sup>

De ahí, que fue preocupación de los Diputados Constituyentes plasmar en la Carta Magna un régimen de responsabilidad para el titular del Ejecutivo con motivo de su gestión constitucional, así como de los ilícitos que éste llegara a cometer durante su mandato.

En este orden de ideas, agrega el constitucionalista mexicano que la responsabilidad política ha sido objeto de manipulación por parte de los partidos políticos al enfrentarse en luchas y debates estériles. Cita a manera de ejemplo el caso de quien fungiera como Gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala.

---

<sup>35</sup> Cfr.- Barragán Barragán, José, “El Presidente Mexicano y el Sistema de Responsabilidad a que está sujeto”, Op. Cit. pp. 122 a 126.

<sup>36</sup> González Oropeza, Manuel.- Revista del Instituto de la Judicatura Federal. No. 7. México; segundo semestre de 2000. P. 231.

Este personaje quedó en medio de la pugna política entre Vicente Guerrero y Manuel Gómez Pedraza, siendo partidario del popular insurgente, quien en realidad no había obtenido la mayor votación de las legislaturas de los Estados.

Toda vez que Zavala encabezó la oposición a Gómez Pedraza, en reciprocidad éste provocó que el Senado declarara haber lugar a la formación de una causa en su contra. Lamentablemente esto obedeció más a un manejo político que a una aplicación estricta del derecho, en virtud de que dicha causa nunca especificó el delito de que se le acusaba.

Bajo este contexto, el presidente del senado Juan de Dios Cañedo, ordenó que se tomaran las disposiciones conducentes a fin de apresar al gobernador y conducirlo con la competente seguridad a la capital de la República, y ser puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia.

Además, el artículo 44 de la Constitución en comento establecía que cuando se aprobase por mayoría calificada del gran jurado, la procedencia de haber lugar a formar una causa contra un servidor público, éste debería quedar suspendido en su encargo, sin que con ello se le prive de la consideración y funciones, ya que en el fondo conserva en todo momento, la fuerza que le da el "legítimo origen de su nombramiento".<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> González Oropeza pone como ejemplo el caso del Presidente de los Estados Unidos de América Aaron Burr, quien fue requerido por el Presidente de la Suprema Corte, en Junio de 1807, para que entregase una serie de documentos; aunque finalmente se le exculpara. Esta situación sirvió como punto de partida para hablar sobre la responsabilidad política del Presidente de los Estados Unidos, cuna del federalismo occidental, cuyas instituciones influyeron ciertamente en el naciente estado mexicano.

De esta manera, la responsabilidad política del Presidente se hizo extensiva a los gobernadores de los estados, a los secretarios de despacho, quienes en un principio fueron el blanco de acusaciones de carácter político.

Otro caso registrado, es la acusación efectuada el 2 de mayo de 1825 por el Senador del Estado de Tabasco, José María Alpuche Infante, en contra del General Manuel Mier y Terán, quien había fungido como Secretario de Guerra del 11 de marzo de 1824 al 7 de enero de 1825, a quien se le acusaba de haber incurrido en actos de traición a la patria y abusos contra el gobierno del estado por el indebido ejercicio de facultades extraordinarias.

En esta misma tesitura, tenemos el caso de Nicolás Bravo, a quien en el año de 1828 el Congreso le declarara procedencia por su participación en el levantamiento de Tulancingo.

En aquel momento el ex insurgente ocupaba el cargo de Vicepresidente de la República, por lo que no procedió la sanción política.

Uno de los argumentos que sirvió para retirar la acusación fue que sus méritos y servicios a la patria pesaban mucho más que sus intentos sediciosos del momento.

En ese mismo año, José María Tornel fue acusado ante el Senado de la República por el Juez Agustín Pérez de Lebrija y por el Senador Pablo Franco Coronel, por sus supuestas injerencias en las atribuciones del Poder Judicial.

Asimismo, Lucas Alamán fue objeto de acusaciones de carácter político. La primera acusación fue promovida por el Senador Juan de Dios Cañedo, el 29 de septiembre de 1825.

El fundamento de esta acusación, era que durante su encargo como Secretario de Relaciones Exteriores, expidió un Reglamento en donde preveía la creación de viceconsulados en territorio norteamericano, estableciendo una contribución de dos pesos por la expedición de pasaportes, sin que para ello hubiese existido el consentimiento del Congreso de la Unión.

Dichas acciones supuestamente violentaban tres facultades de las previstas en el artículo 50 de la norma fundamental.

La segunda acusación, se presentó en abril de 1833, cuando Alamán, José Ignacio Espinosa y José Antonio Facio fueron acusados por el General Juan Álvarez y por las legislaturas de Zacatecas, Jalisco y Tamaulipas ante el Congreso, aprobando éste último la procedencia de la causa, para posteriormente ser consignado al Jurado de Acusación, que en aquel entonces recaía en la Suprema Corte de Justicia.

Cabe señalar, que en aquel momento nuestro máximo tribunal estaba impedido para resolver, en virtud de que los ministros que lo componían habían sido suspendidos a raíz de la declaración emitida por el Congreso de la Unión con motivo de su presunta responsabilidad política.

Don Valentín Gómez Farias, como Vicepresidente en funciones de Presidente de la República designó a un tribunal sustituto a fin de llenar

el gran hueco que habían dejado los ministros suspendidos, lo que dio pie a cuestionar la constitucionalidad del órgano instituido *ad hoc*.

Sin embargo, la reasunción de la presidencia por el General Antonio López de Santa Ana impidió que se concluyera mediante sentencia el juicio que se había iniciado contra Lucas Alamán y los otros ex secretarios de despacho.<sup>38</sup>

Todo lo anterior no hace sino poner de manifiesto la forma como en nuestro país, desde sus inicios, hemos tenido una aplicación selectiva de la ley, derivada de una tendencia a juridizar los asuntos políticos y a politizar los asuntos jurídicos, lo que ha impedido que, como sociedad, podamos aspirar seriamente a vivir en un estado de derecho.

### **1.3.3 Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836**

La Constitución centralista de 1836 se dividió en siete leyes constitucionales, estableciendo un sistema de responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo en las siguientes disposiciones: artículos 17 y 18 de la Segunda Ley; 47 de la Tercera Ley; 15, fracciones III y IV; 26 y 32 de la Cuarta Ley.

*"Artículo 17. Este supremo poder (conservador) no es responsable de sus operaciones mas que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones."*

*"Artículo 18. ...Si alguno de ellos (miembros del supremo poder conservador) cometiere algún delito, la acusación se hará ante el Congreso General."*

---

<sup>38</sup> Cfr.- González Oropeza, Manuel.- Op. Cit. pp. 233 a 235.

*"Artículo 47. En los delitos comunes, no podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un años después de terminada su presidencia, ni contra los Senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los Ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuese Diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado."*

*"Artículo 48. En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los Secretarios del Despacho, Magistrados de la alta Corte de Justicia y de la Marcial, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales, por infracción del artículo 3º, parte quinta de la segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a esta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores y los defensores, fallará sin que pueda poder otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtienen el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo, para que obren según las leyes."*

*"Artículo 49. En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado."*

*La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República."*

*"Artículo 50. La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derecho de ciudadano..."<sup>39</sup>*

*"Artículo 15. Son prerrogativas del presidente de la República:*

*I. No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge el presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la tercera ley constitucional.*

*II. No poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta."*

*"Artículo 26...Los consejeros (de gobierno) solo serán responsables por los dictámenes que dieran contra ley expresa, singularmente si es constitucional, o por cohecho o soborno."*

*"Artículo 32...Cada ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su ministro, y de los actos del presidente, que autorice con su firma y sean contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales."<sup>40</sup>*

Algunos tratadistas pretenden justificar la tenue responsabilidad presidencial frente a los gobernados, por la existencia del Supremo Poder Conservador.

Cabe recordar que el Supremo Poder Conservador tenía facultades para anular los actos del Presidente de la República, por lo que la responsabilidad de éste último no podía ser mayor que aquella que en nuestros días tiene.

---

<sup>39</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1995." Porrúa, México, 1995, P. 220.

<sup>40</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Op. Cit. pp. 697 y 698.

Esta circunstancia provocaba que el Presidente de la República tuviese mayor responsabilidad frente al Supremo Poder Conservador que frente al pueblo.

Los miembros del supremo Poder Conservador sólo eran responsables de sus actos ante Dios y la opinión pública, sin que pudieran ser reconvenidos por sus opiniones.

#### **1.3.4 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843**

El sistema de responsabilidad que instituyó esta Constitución estaba establecido en los artículos 90, 100, y 102, acordados por la honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionados por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicados por bando nacional el día 14 del mismo mes y año:

*“Artículo 90. Son prerrogativas del presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.”<sup>41</sup>*

*“Artículo 100. Los ministros serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes.”*

*“Artículo 102. Serán responsables de las resoluciones que se tomaren en las juntas de ministros, los que las acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice.”<sup>42</sup>*

---

<sup>41</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. P. 420.

<sup>42</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Op. Cit. P. 701.



Se introducen en el texto de la Constitución los conceptos de inmunidad civil e inmunidad criminal, por medio de los cuales, prácticamente la única prohibición al titular del ejecutivo era enajenar, ceder, permutar o hipotecar alguna parte del territorio nacional.

Durante esta etapa de la historia de México, El General Antonio López de Santa Anna resulta ser un icono o figura emblemática, quien llegó a ser en 11 ocasiones, Presidente de la República, la primera de ellas en 1833 y la última, durante el periodo que va de 1853 a 1855.

Uno de los hechos más relevantes y que marcarán para siempre la historia de México y su relación con los Estados Unidos de América, fue su derrota en la Guerra de Texas en 1836 (Batalla de San Jacinto), el reconocimiento de independencia de esta parte del territorio mexicano mediante el Tratado de Velasco y la posterior solicitud de incorporación a la naciente federación que había constituido los Estados Unidos de América.

En este triste episodio histórico del proceso de formación de nuestra nación, incurrió en responsabilidad del General Antonio López de Santa Anna, toda vez que el artículo 18, parte V de la Cuarta Ley, textualmente establecía:

*"18. No puede el Presidente de la República:*

.....

*V. Enajenar, ceder o permutar, ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional."*

Sin embargo, algunos autores consideran que el General en cuestión no incurrió en este tipo de responsabilidad, toda vez que

previamente a la campaña de Texas solicitó licencia al cargo de Presidente de la República, quedando como Presidente en funciones Don Valentín Gómez Farías.

De ahí, que por la responsabilidad en que incurrió por la firma de los Tratados de Velasco, el General Santa Anna debió haber perdido la nacionalidad mexicana. Lo anterior, en virtud de que el artículo 5, parte VI de la Primera Ley textualmente establece:

*"5. La cualidad de mexicano se pierde:*

.....  
*Por los crímenes de alta traición contra la independencia de la patria, de conspirar contra la vida del supremo magistrado de la nación, de incendiario, envenenador, asesino alevoso y cualesquiera otros delitos en que impongan las leyes esta pena."*

### **1.3.5 Acta Constitutiva y de reformas del 18 de Mayo de 1847**

En el Acta quedó establecida la responsabilidad a que nos hemos venido refiriendo a lo largo de la presente obra en los artículos 16 y 17, mismos que a la letra establecen:

*"Artículo 16. El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del secretario responsable."*

*"Artículo 17. Los secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión."*

Por su importancia, es necesario hacer mención al voto particular emitido por Mariano Otero el 5 de abril de 1847, en la Ciudad de México, en el que hace referencia a la responsabilidad del Ejecutivo y señala que el mismo es inviolable siempre que obre por conducto de un ministro responsable; éste a su vez lo sería por toda infracción a las leyes, sin importar que la conducta fuese positiva o negativa.

*"Artículo 12 del proyecto. El presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre el acto en el cual consistan no esté autorizado por la firma del ministro responsable.*

*Los ministros responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión."*<sup>43</sup>

Durante este periodo de la historia de México, el General Antonio López de Santa Anna siguió siendo un activo protagonista y debido al fracaso militar en la intervención norteamericana, en 1848 renunció ante fuertes rumores de traición a la patria.

Lo anterior, derivó en que el 9 de abril de 1848 se embarcara a la Habana, Cuba, para volver a ser llamado en 1853 por los conservadores para ocupar la Presidencia de la República, teniendo como contrapeso dentro de su gobierno al Licenciado Lucas Alamán.

A la muerte de éste, el 21 de junio de 1853 se reveló que los conservadores estaban negociando con España la adjudicación de la Corona de México a un príncipe de la Familia Borbón.

---

<sup>43</sup> Ibidem. pp. 701 a 702.

El 1o. de marzo de 1854 fue proclamado el Plan de Ayutla, que tenía los siguientes considerandos:

- a) El derrocamiento de Santa Anna
- b) La formación de una junta a fin de nombrar un presidente interino
- c) Convocar a un congreso constituyente

### **1.3.6 Constitución Política de la República Mexicana de 1857**

Dos de las notas que distinguen el texto de esta Constitución de su antecedente inmediato, es que se prevé el juicio de amparo y se crea de nueva cuenta la figura de la vicepresidencia, que había sido abolida en el Acta de Reformas de 1847.<sup>44</sup>

Según el Doctor Manuel González Oropeza, la Constitución de 1857 denomina a la responsabilidad política "Delitos Oficiales", y en el artículo 105 establece un Congreso General de la República (unicameral) como jurado de acusación, encargado de investigar y declarar la culpabilidad o no del funcionario de que se trate por infracción a la Constitución y leyes que de ella emanen, por mayoría absoluta de votos.

En virtud de que el Congreso definía la culpabilidad, el funcionario era separado del cargo, no suspendido como ocurría durante el régimen de la Constitución de 1824 e inmediatamente se ponía a disposición de

---

<sup>44</sup> El artículo 80 del citado documento a la letra dispone: "Cuando el Presidente de la República no se presente el día designado por la ley a tomar posesión de su encargo, cuando ya en él ocurra su falta absoluta, o se le conceda licencia para separarse de sus funciones, el Vicepresidente de la República asumirá el ejercicio del Poder Ejecutivo, por ministerio de ley, sin necesidad de nueva protesta(...) Si la falta de Presidente fuere absoluta, el Vicepresidente le substituirá hasta el fin del periodo para el que fue electo, y en los demás casos, hasta que el Presidente se presente a desempeñar sus funciones."

nuestro máximo tribunal a fin de que le aplicara la sanción respectiva, misma que debía ser votada por mayoría absoluta.<sup>45</sup>

Previo a la Constitución de 1857, podemos citar algunos antecedentes relevantes, como los artículos 85 y 92 del Estatuto Orgánico Provisional de la República dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo 1856, que textualmente establecen:

*"Artículo 85. Son prerrogativas del presidente: no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones."*

*"Artículo 92. Los ministros serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas, contra el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, ante la Suprema Corte de Justicia, previa declaración de haber lugar a formación de causa, hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos."*

Cinco días después fue fechada una comunicación que José María Lafragua enviaría a los gobiernos estatales, a través de la cual les remitía el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que en su párrafo 16 textualmente establecía:

*"Las demás disposiciones de la sección sexta contienen principios de orden administrativo, que probarán a la República el deseo que anima al gobierno de hacer el bien al país que le ha confiado sus destinos. Una de ellas prohíbe al presidente enajenar parte alguna del territorio: su simple lectura revela su importancia y da una nueva garantía. Otra declara la responsabilidad de los ministros sobre este particular nada dijo el Plan de*

---

<sup>45</sup> Cfr.- González Oropeza, Manuel Op. Cit. pp. 237-238.

*Ayutla, pero la conciencia de los individuos que forman el gabinete ha suplido esa falta, a cuyo fin se ha dispuesto que los juicios de responsabilidad que contra ellos se sigan, sean decididos por la Suprema Corte de justicia, previa declaración del consejo. Que el Tribunal Supremo deba conocer en estos casos, se comprende con sólo considerar que se trata de faltas oficiales; y en cuanto a la declaración del Consejo, el gobierno ha creído encontrar un precedente fundado en la ley de 23 de noviembre, que exige esa misma solemnidad cuando se trata de juzgar a los magistrados de la Suprema Corte."*

Otro antecedente relevante, lo constituye el artículo 105 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856, mismo que textualmente establecía:

*"Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de circuito y distrito, y los demás funcionarios públicos de la Federación cuyo nombramiento sea popular. El Presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los mismos delitos y por otros graves del orden común."*

Finalmente, el artículo 103 de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857 textualmente disponía:

*"Los diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos*

*de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.*<sup>46</sup>

El Constitucionalista Manuel González Oropeza cita algunos ejemplos de denuncias que pusieron a prueba el sistema de responsabilidad que establecía esta constitución:

Ocurrió el 29 de octubre de 1868, cuando Juan Andrés Zambrano, acusó al Secretario de Hacienda, Matías Romero por ordenar que no se cumplieran las resoluciones de la administración de bienes nacionalizados; haber derogado la ley del 12 de agosto de 1868, a través de la cual se había creado dicha administración.

El 2 de diciembre de ese mismo año fue resuelto este problema, en términos favorables al Secretario de Hacienda.

Cabe señalar que múltiples secretarios, de todas las ideologías fueron enjuiciados, aunque con brillantes argumentos y defensas lograron evadir las sanciones, siempre de carácter político, consistentes en la remoción y/o inhabilitación.

Si bien es cierto, los legisladores no lograron aprobar los códigos y leyes que nuestro país requería en aquel momento, si ejercieron escrupulosamente su labor de juzgadores políticos.

De esta cacería, no escaparon los gobernadores de los estados, quienes no sólo eran responsables por el ejercicio del gobierno en sus respectivas entidades, sino también por la aplicación de la Constitución y leyes federales.

---

<sup>46</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Op. Cit. pp. 702 a 703.

En este periodo de la historia de México, tiene una gran importancia al episodio en el que Ignacio L. Vallarta, en calidad de Diputado al V Congreso Constitucional, tuvo oportunidad de participar en el Juicio de Responsabilidad iniciado contra el Gobernador de Querétaro, Julio María Cervantes, que se sustanció durante el año de 1869.

En este juicio político, se determinó el alcance de la intervención de los poderes federales a fin de auxiliar al Congreso de Querétaro, que se había fundamentado en el texto del artículo 116 constitucional.

En el caso, Vallarta expresó su espíritu anti-intervencionista, por lo que emitió su voto particular, negando la procedencia del auxilio federal y dejando a la entidad federativa la obligación de resolver su conflicto interno, como un aspecto fundamental para el ejercicio de su soberanía.

Así, en opinión de Vallarta el juez político (la Suprema Corte), no podía aplicar pena alguna en base al principio *nulla poena sine lege*, toda vez que no existía ley de responsabilidades que la fijara; además de que, como jurado de sentencia, nuestro máximo tribunal tenía la obligación de revisar la declaración de culpabilidad realizada por el jurado de acusación, en virtud de que el juzgador no puede aplicar sanción alguna sin haber revisado los fundamentos legales de la presunta responsabilidad.

Lamentablemente, fuera del marco de la legalidad de cualquier estado de derecho, se condenó a Cervantes a la suspensión de un año en sus funciones de Gobernador de Querétaro, sin existir siquiera una regulación sobre la responsabilidad de los servidores públicos.



Otro caso relevante, es la acusación de Miguel Urrea contra el Gobernador de Sonora, Manuel Monteverde, ya que el primero le imputaba no garantizar la paz pública, ni satisfacer el derecho de petición.

Según la voz del representante legal de Urrea, el Lic. Juan A. Mateos, en 1868, algunas de sus propiedades habían sido destrozadas por los indios yaquis y mayos de la región, dándoles muerte a sus empleados.

Por tal motivo, Urrea solicitó al gobernador su derecho a volver a su propiedades ubicadas en Balloreca, Sonora, solicitud a la cual, el Gobernador no dio respuesta.

Vallarta intervino nuevamente, en este caso en la defensa de Monteverde, señalando a su favor, que el derecho de petición no implicaba obrar conforme a lo solicitado, sino en atender la petición en el ámbito de sus atribuciones.

Además, argumenta que los delitos cometidos por las comunidades indígenas, provenientes del exterior del Estado, era tarea del Gobierno Federal por tratarse de una cuestión de seguridad nacional, y que tales incursiones afectaban varias entidades federativas.

Finalmente, el Congreso resolvió que no era posible que las autoridades pudieran dictar providencias que protejan los intereses de un solo individuo, cuando están amenazados de muerte todos los miembros de la sociedad.

Estos antecedentes provocaron que el 3 de noviembre de 1870, se aprobara la primera ley del Congreso sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación, considerando como tales a los siguientes:

- a. Ataque a las instituciones democráticas;
- b. Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- c. Ataque a la libertad de sufragio;
- d. Usurpación de atribuciones;
- e. Violación de las garantías individuales; y
- f. Infracciones a la Constitución y leyes federales en puntos de gravedad.

Las sanciones previstas en el artículo 4o. de esta Ley son: la destitución del cargo y la inhabilitación para obtener el mismo cargo u otro empleo de la federación durante un periodo mínimo de cinco años y máximo de diez.

Cuando las infracciones a la Constitución y leyes federales fueran de poca importancia, se considerarían como "falta oficial", cuyas sanciones podrían ser la suspensión del cargo, privación de emolumentos y la inhabilitación para ocuparlo por un lapso mínimo de un año y máximo de cinco.

Así mismo se previó la sanción por omisión en el desempeño de funciones oficiales, con la suspensión del cargo, privación de emolumentos e inhabilitación para ocupar el mismo cargo o cualquier otro de la federación.

Una de las fallas de esta Ley, por la carencia de una técnica legislativa adecuada es la ausencia de claridad para distinguir entre delito, falta y omisión oficial.<sup>47</sup>

En 1877, los Diputados Federales José María Delgado, Filomeno Mata, José María Vivero e Isidoro Bustamante presentaron una acusación en contra de Francisco Mejía, por la presunta comisión de delitos oficiales, entre los que se encontraban: violación a la Ley de Egresos y al Reglamento de Distribución de Partidas de la Tesorería General de la Federación, además de la posible disposición de dinero del erario público para fines personales.

Cabe señalar, que el acusado había desempeñado el puesto de Secretario de Hacienda durante la administración de Sebastián Lerdo de Tejada.

Éste basó los argumentos de su defensa en cuestiones de índole procesal, tales como haber sido privado de su libertad indebidamente por más de cuarenta días, sin que se justificara mediante auto de formal prisión y la incomunicación del mismo.

Además, señaló que las pruebas aportadas eran insuficientes para sostener la acusación en su contra. Finalmente, el 2 de junio del mismo año fue exculpado de cada uno de los cargos que se le habían imputado.

Otro caso que causó mucha conmoción en la época, en aquella época fue el de las llamadas víctimas del 25 de junio en Veracruz. Se

---

<sup>47</sup> Cfr.- González Oropeza, Manuel.- Op. Cit. pp. 240 a 242.

trató de una asonada a bordo del vapor de guerra denominado "La libertad", que estaba anclado en el puerto.

Un grupo de gente contrario al régimen del General Porfirio Díaz y del Gobernador del Estado Luis Mier y Terán se levantaron en armas. Por ésta razón fueron aprehendidos por la comisión del delito de sedición, haciéndose acreedores al fusilamiento, sin existir previo juicio que los condenara al cumplimiento de dicha pena.

Esta injusticia trajo consigno la enemistad entre los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los órganos de procuración de justicia federales y estatales.

Fueron tantas las trabas que tuvo que superar la Corte en la investigación de los hechos, no solo por parte del gobierno del Estado de Veracruz, sino del Ejecutivo Federal que llegó a especularse que la orden de matar a los disidentes había provenido del mismo General Porfirio Díaz.

La labor del Juez de Distrito encargado de la investigación, trató de ser truncada por amenazas directas del Coronel Cuesta, por lo que tuvo que ser removido del cargo.

Durante esos años la Suprema Corte de Justicia de la Nación sufrió una de sus peores crisis. La sucesión presidencial estaba en puerta, y uno de los candidatos más fuertes era su presidente, Ignacio L. Vallarta.

Durante ésta etapa algunos de los ministros se llegaron a ausentar por enfermedad y algunos murieron en ese año, tal es el caso de Ignacio Ramírez y Dionisio Garza y Garza.

Por su parte, los magistrados y jueces de distrito tenían un atraso en el pago de su sueldo hasta de cuatro meses, por lo que en la prensa se publicó que era imposible que, los miembros del Poder Judicial de la Federación cumplieran con los delicados mandatos constitucionales si ni siquiera se les paga puntualmente.<sup>48</sup>

Finalmente, el 7 de julio de 1879 la Suprema Corte de Justicia de la Nación consignó directamente al Gran Jurado de la Cámara de Diputados, la responsabilidad del Gobernador Mier y Terán.

En este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los demás miembros del Poder Judicial de la Federación jugaron un papel principal en la investigación de los actos que conmocionaron el pueblo de México, por su flagrante violación a las garantías individuales por parte de quienes ejercían el poder público<sup>49</sup> y constituye. De ahí, que este se considera un antecedente relevante en materia del estudio de la responsabilidad del titular del Ejecutivo.

Según los estudios realizados por el autor José Barragán, el Constituyente de 1856-57 rechazó categóricamente la inserción al texto de la Constitución del juicio político, por lo que el Presidente de la República sólo podía ser sujeto del juicio de residencia o de responsabilidad, sobre todo si se le excluye del primero de los citados.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> El Foro, 12 de julio de 1879.

<sup>49</sup> Cfr.- González Oropeza, Manuel Op. Cit. P. 250.

<sup>50</sup> Cfr.- Barragán Barragán, José.- Revista Jurídica Jalisciense, año 1. No. 1. México, septiembre-diciembre de 1991. pp. 46 y 47. La inclusión del juicio político y del régimen de responsabilidad del presidente de la República fue objeto de acalorados debates, aunque como ya se sabe ahora, infructuosos, todos ellos. Asimismo se discute si el titular del Ejecutivo debiera ser responsables de los actos sujetos a refrendo, y se recomienda que durante su encarga solo pueda ser enjuiciado por los delitos de traición.

Cfr.- Barragán Barragán, José, "El Presidente Mexicano y el sistema de responsabilidad a que está sujeto", Op. Cit. pp. 120 y 121.

La justificación para una decisión de esta naturaleza fue el hecho de pretender fortalecer la figura presidencial, toda vez que se consideraba que la gran inestabilidad política que había sufrido el país durante el siglo XIX, en gran medida estaba determinada por la debilidad del Presidente frente a un agresivo e irreflexivo Congreso.<sup>51</sup>

#### **1.4 La Revolución Mexicana**

De conformidad con el autor Luis de la Hidalga, el movimiento de revolución iniciado en 1910 adquiere un carácter transformador en la estructura de la nación que desde aproximadamente cien años atrás no cesaba de luchar por sus ideales y para comprender de mejor manera dicho proceso se deben distinguir dos momentos que lo componen, pero que al mismo tiempo buscan un mismo fin.

Por un lado tenemos que en 1910 Francisco I. Madero representaba con lealtad y patriotismo a las clases populares, con lo que trataba de acabar con la tiranía de Porfirio Díaz y, por otro lado, tenemos el momento en que inicia otra etapa en 1913 con Venustiano Carranza, originada por la ruptura del orden constitucional causado por Victoriano Huerta.

Es claro que tanto Porfirio Díaz como Victoriano Huerta subestimaron la funcionalidad de la Constitución de 1857 contradiciendo y traicionando lo que el pueblo consideró principios irrestrictos en ella plasmados.

---

<sup>51</sup> En la primera mitad del siglo XIX era muy común escuchar a los políticos señalar que “mientras haya Congreso no hay progreso”.

El manifiesto contra Porfirio Díaz firmado en Chihuahua en 1893 por Santana Pérez y Filomeno Durán, incitando al pueblo a la revolución, pone de manifiesto los asesinatos llevados a cabo por las tropas del gobierno federal y clama por la justicia y castigo sobre los responsables.

Este primer documento publicado contra el régimen, es considerado como una expresión jurídica plena de validez, según lo afirma De la Hidalga, haciendo mención al Presidente Díaz como el "enemigo fatal de la justicia" plasmada en la Constitución de 1857.

De esta forma para 1903, la presión social ya era intolerable y por ello, el Club Liberador Ponciano Arriaga publica en El hijo del ahuízote un manifiesto lleno de juridicidad criticando y condenando los actos del gobierno al dirigirse sin orientación política.

Este documento fue firmado bajo el lema "Reforma, Unión y Libertad" por Camilo Arriaga, Soto y Gama, Ricardo y Enrique Flores Magón, los hermanos Sarabia, y sin faltar la presencia femenina con Juana B. Gutiérrez de Mendoza, Elisa Acuña y Rosete, y María del Refugio Vélez.

De esta forma, las voces de descontento se expandían por toda la república encontrando muerte y persecución por parte del gobierno.<sup>52</sup>

En una interesante obra, Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer describen como los máximos representantes de la Revolución Mexicana, Francisco Villa (Doroteo Arango) y Emiliano Zapata, con las debilidades

---

<sup>52</sup> Cfr.-De La Hidalga, Luis. "El Equilibrio del Poder en México", U.N.A.M., México, 1986, pp. 125 a 127.

propias de todo ser humano, defendían tesoneramente sus propios intereses, más que los del movimiento armado que encabezaban.

De esta manera, Villa era un hombre leal a Francisco I. Madero, quien en una ocasión lo liberó del paredón de Victoriano Huerta.

Era un hombre de trabajo duro, educado a la forma de un vaquero que vivía en la sierra, dispuesto a luchar con todo por su familia y por la tierra que trabajaban.

Para ello, pensaba que siempre había estar preparado para la guerra y así, cuando su comunidad se viera amenazada por la hostilidad de pueblos externos, estarían preparados para el combate.

Era tal su carisma que inició su movimiento con ocho jinetes y tres semanas más tarde ya eran más de mil doscientos hombres.

Al sur de la República había un grupo menos organizado que el de Villa, encabezado por Emiliano Zapata y que coadyuvaría por la destrucción del ejército porfirista.

Otro de los caudillos de esta etapa de la historia de México es el General Álvaro Obregón, quien originalmente era un simple administrador de tierras de cultivo y de crianza de ganado.

Obregón tomó Culiacán el 20 de noviembre de 1913, y a principios de 1914 emprendió su campaña hacia el occidente, sobre Nayarit y Jalisco, hasta que el 18 de julio tomó la ciudad de Guadalajara.



Por su parte, Villa fue bajando por el territorio nacional acumulando victorias sucesivas pasando por encima de las tropas huertistas, tomando Torreón, San Pedro de las Colonias, Paredón, Ramos Arizpe y Saltillo, para tomar Zacatecas el 23 de julio de 1914.

Paralela a la insurrección interna, el presidente norteamericano Woodrow Wilson inició una campaña a fin de intervenir en los asuntos internos de nuestro país y al efecto envió un ejército que desembarcó en el Puerto de San Juan de Ulúa, supuestamente con el objetivo de garantizar que su vecino no olvidara los principios de la libre empresa y la democracia parlamentaria.

Pese a que la intención del ejército norteamericano era poner contra la pared al gobierno huertista, desató la ira de los rebeldes constitucionalistas.

Sobre el particular, tiempo después el primer Jefe Carranza se manifestaría categóricamente en contra de la intervención extranjera en los asuntos internos de nuestro país.

El 14 de agosto de 1914, los ejércitos constitucionalistas obtuvieron la rendición del régimen huertista. Victoriano Huerta murió fuera del territorio nacional después de un intento por encabezar una rebelión contra el Gobierno de Carranza.

Finalmente, los ejércitos constitucionalistas entraron triunfantes a la Ciudad de México, aunque los distintos movimientos perseguían

propósitos diferentes<sup>53</sup>, que habrían de manifestarse en los siguientes años, dando pie más escenas de inestabilidad social.

Así, concluían los regímenes de Porfirio Díaz y Victoriano Huerta, si bien con orígenes distintos, ambos caracterizados por la irresponsabilidad con la que actuaba el titular del Ejecutivo Federal.

No obstante lo anterior, la tendencia que habría de prevalecer en los trabajos de elaboración de la nueva constitución, era la de fortalecer al poder Ejecutivo y limitar las facultades del Legislativo.

## 1.5 México Contemporáneo

### 1.5.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El Presidente Venustiano Carranza, en el mensaje en el que explicó al país su proyecto de Constitución (10. de diciembre de 1916 en Querétaro), manifestó:

*"El poder legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder ejecutivo, o bien, sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que generalmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos (...) encaminadas a lograr ese fin se proponen varias reformas de las que, la principal, es **quitar a la Cámara de Diputados el poder***

---

<sup>53</sup> Cfr.- Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, "A la Sombra de la Revolución Mexicana", Editorial Cal y Arena. México; 1990. pp. 50 a 84.

*de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la nación, facultad que fue sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas.” (énfasis añadido)*

Bajo tales argumentos, el jefe revolucionario propuso la redacción del artículo 108 Constitucional de la siguiente manera:

*“Los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de la Nación, los secretarios del despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.”<sup>54</sup>*

Como se puede observar, se proponía un sistema de responsabilidades basado en la irresponsabilidad del Ejecutivo Federal, no obstante que el movimiento armado de 1910 inició como una respuesta de la sociedad frente a los excesos del Presidente de la República y un régimen caracterizado por la injusticia social.

De esta manera, se fortalecía la figura presidencial en detrimento de los otros dos poderes, situación que durante casi todo el siglo XX se habría de traducir en el nacimiento, consolidación y extinción de un régimen de partido monárquico. En este régimen se llegarían a excesos peores a los del porfiriato.

---

<sup>54</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Op. Cit. pp. 704 a 705.

## **CAPÍTULO 2. LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA LUZ DE NUESTRA CONSTITUCIÓN ACTUAL**

### **2.1 Introducción**

Hablar del Estado mexicano en cuanto a su formación social y forma de gobierno, es de gran importancia desde los puntos de vista histórico, jurídico y político, pero el titular del ejecutivo todavía representa una mayor importancia.

En esta línea de pensamiento surgen varias preguntas, ¿Quién es la persona que gobierna?, ¿Bajo qué criterios se elige?, ¿Cómo ha llegado a adquirir tanto poder?

Para llegar a la respuesta de estas interrogantes, es necesario crear un ambiente interdisciplinario de investigación, en donde la historia, la política y las ciencias jurídicas, nos permita comprender mejor a este órgano de gobierno.

De conformidad con la Constitución de 1917, se le asignan 53 facultades al titular del poder ejecutivo, sin embargo, es común

escuchar lo siguiente: *"El sistema presidencial mexicano no es sólo aquello que la ley se ha limitado a definir"*<sup>55</sup>, es decir, aunque sus facultades y deberes estén señalados en la Constitución, su poder se manifiesta a pesar de la misma.

Algunos teóricos han denominado a nuestro gobierno como "presidencialista" a partir de dos premisas:

- a. Se distingue de los demás regímenes en que el gobierno no es responsable políticamente ante el Parlamento.
- b. Se distingue del régimen presidencial derivado de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Las instituciones constitucionales de los Estado Unidos de América, han sido trasladadas e importadas a los países latinoamericanos, a pesar de las abismales diferencias políticas, económicas, sociales y culturales.

De ahí, que varios estudiosos de la materia opinan que se da una aplicación deformada de del régimen presidencial clásico, llamada "presidencialismo",<sup>56</sup> en donde el poder del congreso disminuye en proporción con el poder colosal que adquiere el titular del ejecutivo.

Para tener una mejor comprensión del gobierno de nuestro país, es necesario hacer una revisión de la organización política, para saber dónde se origina nuestra forma de gobierno presidencial y las características principales del llamado "presidencialismo".

---

<sup>55</sup> Mantecón Vázquez, Carmen. "Cronología del Poder Ejecutivo Mexicano, sus gabinetes y principales documentos políticos (1813-1911).", F.C.P.Y.S., U.N.A.M., Serie: Estudios, Cuaderno No. 1, México, 1988, P. 3.

<sup>56</sup> Cfr.- Mantecón Vázquez, Carmen. Op. Cit. P. 4.

Como génesis del desarrollo del poder ejecutivo, nos podemos remitir a la Constitución de Apatzingán de 1814, a partir de entonces, su evolución constitucional está claramente marcada por la separación de poderes, no sin enfrentarse a situaciones de desequilibrio, pero que de cualquier forma aumentó considerablemente el poder público que tenía concentrado.

Durante el siglo XIX en nuestro país, se crearon cuatro constituciones, dos repúblicas centrales y dos federales, incontables golpes de estado y asonadas, así como innumerables gobiernos de corto alcance.

Bajo este contexto, la concepción política de la nueva nación estaba llena de contradicciones en donde aún no se definía si habría república o monarquía, federación o poder central, democracia u oligarquía, pugnas entre liberales (yorkinos) y conservadores (escoceses), una clase media enfrentada a terratenientes y un clero con constantes rompimientos con los militares.

Mientras todo esto sucedía en México, los Estados Unidos de América con un proyecto de nación enmarcado en forma precisa bajo los supuestos del Destino Manifiesto, cimentaba las bases de una sociedad fuerte, productiva y en la que se establecían los mecanismos institucionales de solución de los problemas políticos.

En ese momento en el que se encontraba comprometida la viabilidad de la nación, dos elementos importantes el caudillismo y el

caciquismo<sup>57</sup>, surgidos a partir de la inconsistencia política, ya que los múltiples gobiernos que se sucedían no ejercían control efectivo ni en la población, ni en el territorio.

En cuanto a la Constitución de 1857, desde su entrada en vigor no tuvo una buena acogida por la población, ya que dejaba al titular del ejecutivo a merced del Congreso.

Después de la Reforma, la recuperación del poder estuvo a cargo de los conservadores y como consecuencia se dio la guerra civil, la invasión francesa y el Imperio de Maximiliano de Habsburgo.

Aparentemente, estos procesos políticos salvaron a la Constitución de 1857 de desaparecer, sin embargo, ésta sería el marco de otra dictadura hacia finales de dicho siglo.

De esta manera, podemos afirmar que el Presidente Benito Juárez nunca pudo ceñirse al cumplimiento irrestricto de la Constitución de 1857, a causa de la crisis por la que atravesaba el país, ya que ésta le daba pocas opciones para gobernar bajo este ambiente de incertidumbre, por lo que tuvo que hacer uso de todo su poder asumiendo todas sus facultades.

Por otro lado, Lerdo de Tejada intentó llevar al cabo una presidencia de muy bajo perfil, que buscaba la reconciliación y la unidad

---

<sup>57</sup> El cacicazgo a que se alude, con relación a quienes durante mucho tiempo han logrado ser gobernadores de las entidades federativas de nuestro país no se trata de un personaje influyente dentro del ámbito local, sino que sumado a ello, debe tener vínculos fuertes con las grandes fuerzas nacionales y las camarillas que los representan en el gobierno nacional. Dicho en otras palabras, los gobernadores no pueden ser considerados caciques pueblerinos, pues su círculo de influencia debe ir más allá de la entidad federativa donde mayor peso tienen.

de los mexicanos, procurando evitar la profundización de los problemas entre la iglesia, el ejército y la sociedad.

Por su parte, Porfirio Díaz construyó una dictadura cómoda, eficaz, enérgica y poderosa.

En la Constitución de 1917, el término “presidencialismo” está establecido en forma textual, pero para llegar a esto, tuvo que pasar un largo período desde la independencia de la Corona Española.

Se argumentó que las Constituciones del siglo XIX, debilitaron al poder ejecutivo por temor a que éste construyera regímenes absolutistas y despóticos, como al final acababa por suceder (Santa Anna, Juárez y Díaz). De ahí, que la Constitución de 1917 buscaba garantizar la estabilidad por medio de un gobierno firme y útil.

Así, los cambios constantes del siglo XIX, son elementos importantes a considerar para la investigación del presidencialismo en México y como se señaló, la interdisciplinariedad nos dará la pauta para conocer el contexto bajo el cual se desarrolló hasta nuestros días.

## **2.2 Presidencialismo**

El presidencialismo es uno de los sistemas políticos más modernos adoptado por la mayoría de los países de América. No surge de la doctrina, ni de las teorías de versados juristas, sino de planes políticos y de la práctica política en la región.



A pesar de que el sistema presidencial de los Estados Unidos de América, constituye una base o modelo teórico, cada uno de los países americanos lo ha adoptado según sus propios intereses y sus propias características (tropicalizado).

Aún el mismo sistema presidencial de los Estados Unidos de América ha sufrido cambios desde que se concibió hasta el día de hoy.

Por su importancia, el poder ejecutivo ha sido objeto de múltiples estudios, incluso hasta de carácter psicológico, de ahí que podemos hablar de presidentes dinámicos o pasivos, optimistas y pesimistas, autoritarios o carentes de carácter.

Esto constituye toda una tipología que permite definir el carácter o personalidad presidencial, con el objeto de anticiparse a las decisiones que éste es susceptible de tomar y conocer su probable conducta.<sup>58</sup>

Con la muerte del General Álvaro Obregón, el caudillismo decae en nuestro país, aunque tiene una ligera prolongación con el Gral. Plutarco Elías Calles y de esta forma se inicia una nueva etapa de transferencias presidencialistas del poder.

Para el Maestro Gálvez Betancourt, los niveles de poder se concentraban más dependiendo de la decisión de unos cuantos y hasta de una sola persona, a veces respetando las formas tradicionales de la política y a veces no.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Cfr.- González Oropeza, Manuel. "El Presidencialismo." U.N.A.M., México, 1986, pp. 3 a 4.

<sup>59</sup> Cfr.- Galvez Betancourt, Carlos. "Tiempo de cambios. Comentarios políticos y sugerencias." Editorial Diana, México, 1989, P. 35.

Hasta antes del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, era claro que sólo los candidatos del gobierno, los oficiales, habían llegado al poder, por lo que las elecciones habían sido “funcionales”, sólo para conservar los mecanismos políticos de control pseudos-democráticos.

Tal parecía que se designaba al candidato más obediente y que estuviera dispuesto a continuar el mandato del presidente en turno.

Esta influencia llegó a tal grado, que la tendencia a la autoafirmación del presidente en ejercicio por medio de la crítica a lo hecho anteriormente, se ocultaba por lo menos ante el público, o definitivamente se eliminaba, a pesar de ser de la misma inclinación o extracto político.<sup>60</sup>

Lo anterior, no obstante el cambio que implicó el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, que terminó en gran medida con la influencia de los ex presidentes.

En esta etapa, resulta claro que las aspiraciones, procedimientos, creencias sociales y políticas ya no eran compatibles con el pensamiento revolucionario y que por lo mismo, cada vez era más difícil la convivencia de los distintos factores políticos, dando pie al surgimiento de los radiales de extrema izquierda.

Mientras tanto, el contexto socio-económico que se vivía era cada vez más complejo, donde los trabajadores del campo se veían cada vez más limitados, divididos y atormentados por el caudillismo y el

---

<sup>60</sup> Cfr.- Chanes Nieto, José. “La Designación del Presidente de la República.” Plaza y Valdés editores, México, 1993, P. 16.

caciquismo, envueltos en situaciones de paternalismo convenenciero en el que explotadores y ejidatarios, sólo pagaban por influencia política.

Para el autor Luis Suárez resulta inexplicable como un nuevo presidente, que ha salido de las mismas filas y que tiene un origen similar al de su antecesor, considere necesario el deterioro de la imagen pública de este último, a fin de evitar una supuesta influencia política.

En ese orden de ideas habría que preguntarse si Díaz Ordaz se equivocó con el nombramiento de Luis Echeverría, éste con José López Portillo, a su vez con Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.<sup>61</sup>

Normalmente, los ex presidentes mexicanos dejaron de reconocer en público los errores que durante su mandato cometieron y, entre ellos, el nombramiento de su sucesor, probablemente porque costaba trabajo reconocer errores de tal magnitud.

El aparente descrédito de las labores de un Presidente de la República, reconocido por quienes lo iban a suceder en el poder, se advertía fundamentalmente en las campañas políticas en donde se escuchaban críticas a la política económica y social fundamentalmente.<sup>62</sup>

Desde el momento en que el Presidente de la República señalaba a su sucesor, su poder se quebrantaba. Era tan importante este momento,

---

<sup>61</sup> Reacuérdesse que la sucesión del dedazo, en apariencia se rompió con el Lic. Luis Donaldo Colosio Murrieta, pues si bien es cierto este pudo ser señalado por Carlos Salinas, en su campaña política por la Presidencia de la República encontró la muerte, por lo que el nombramiento de Ernesto Zedillo Ponce de León debió tener un origen distinto.

<sup>62</sup> Cfr.- Suárez, Luis. "Echeverría en el sexenio de López Portillo." Editorial Grijalbo, México, 1983, pp. 18 y 19.

que a partir del mismo se comenzaban a entramar nuevos intereses, deslealtades e ingratitudes.

Aunque el presidente en funciones seguía siendo quien gobernaba, su intervención política pasaba a segundo plano, cediendo el papel principal a la persona que designó.<sup>63</sup>

Un año antes de que el Presidente de la República dejara de ejercer funciones se advertía como iba perdiendo fuerza en su mandato. Los medios de comunicación ya no hablan tanto de sus acciones, de sus logros o de sus desaciertos y la opinión pública se volcaba sobre la nueva figura protagonista, sus propuestas y sus descalificaciones.

Para Emilio Portes Gil, es natural que el grupo o partido que se encuentra en el poder pretenda dejar un sustituto que continúe con la política desplegada por su gobierno.

Una forma de comprobar esta afirmación es que en nuestra historia política no ha existido gobierno alguno que deje de interesarse en alguno de los candidatos que disputan el poder político y mucho menos hayan escatimado esfuerzo alguno para procurar el triunfo de su candidato.<sup>64</sup>

Resulta lamentable ver como estos esfuerzos realizados por el grupo en el poder sean ilegales, desleales, e incluso anticonstitucionales, así como antidemocráticos y tiránicos.

---

<sup>63</sup> Cfr.- Gutiérrez Oropeza, Luis. "Díaz Ordaz el hombre, el gobernante." 2ª edición, Editor Gustavo de Anda, México, 1988, P. 71.

<sup>64</sup> Cfr.- Chanes Nieto, José. Op. Cit., P. 20.

Un caso ejemplar de estas prácticas viciadas es el desvío de millonarias sumas provenientes del erario público a fin de apoyar la campaña de un candidato.

Por fortuna, cuando el grupo en el poder ha sido movido de su sitio, los nuevos intereses provocan necesariamente que se descubran este tipo de irregularidades, que han manchado por muchos años el régimen presidencialista mexicano, llevándolo al extremo, que se ha definido como el “presidencialismo”.

Un ejemplo claro de los efectos negativos que puede traer para un presidente, una mala designación de su sucesor es lo que le ocurrió a Venustiano Carranza, quien en la lucha por el poder quiso imponer a Ignacio Bonillas quien no era conocido por el pueblo, no gozaba de ningún reconocimiento, carecía de un partido político que le ofreciera respaldo y en términos generales se trataba de un hombre muy insignificante políticamente hablando.

Tal vez esta fue la cualidad que le vio Carranza, ya que podría imponerle sus decisiones. Dicho en otras palabras, sería un mero títere.

El autor Chanes Nieto señala que a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 y de sus sucesores, el Partido de la Revolución Mexicana y el Partido Revolucionario Institucional, su candidato se ha convertido en Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde la candidatura de Manuel Ávila Camacho hasta la de Carlos Salinas de Gortari ha sido un secreto a voces que el titular del poder ejecutivo federal en turno ha designado a su sucesor, como lo fue

Plutarco Elías Calles nombró a Pascual Ortiz Rubio y a Lázaro Cárdenas del Río como candidatos del PNR.

A Emilio Portes Gil y Abelardo L. Rodríguez Luján les otorgó el jefe máximo de la Revolución Mexicana directamente la investidura de "Presidentes de la Revolución", a pesar de que formalmente lo hizo el Congreso de la Unión.<sup>65</sup>

Portes Gil afirma que el ejecutivo nacional ha decidido los asuntos electorales aunque lo niegue, esto es antes de la existencia del PNR, todos los asuntos electorales y presidenciales, así como las cámaras federales y locales se trataban en la Secretaría de Gobernación, en ella se resolvía hasta de manera arbitraria, sin embargo, el Ejecutivo siempre negaba este tipo de cuestiones y su propia intervención.

Por su parte, Miguel Alemán nos indica la forma real en la cual el PRI designaba a sus candidatos:

*"Tras una serie de auscultaciones no circunscritas al ámbito de la militancia partidista, se proponen dos a tres precandidatos, y una vez dados a conocer éstos, comienza la auscultación general; es decir, el sondeo de la opinión nacional para saber cuál de ellos responde a las circunstancias del momento, si satisface las aspiraciones mayoritarias, y en qué medida cuenta con el apoyo de los distintos sectores representados en el partido. Durante el proceso de selección no hay injerencia alguna del ejecutivo, manteniéndose éste al tanto de las relaciones y opiniones suscitadas por cada aspirante en calidad de observador mudo e imparcial. Sólo cuando ha llegado a su fin la exploración, el presidente analiza los resultados arrojados por ésta y expone su parecer ante los líderes de partido. Es así, a grandes rasgos, como se efectúa la designación del candidato. Luego vienen las*

---

<sup>65</sup> Ibidem. P. 25.

*convocatorias, el partido organiza los grupos de apoyo, se proclama la candidatura a través de todos los medios de información y comienza la campaña política."*<sup>66</sup>

En este orden de ideas, Lázaro Cárdenas nos señala: *"Los mismos procedimientos han seguido los presidentes anteriores: participando cuando ya han tomado la resolución sobre su sucesor."*<sup>67</sup>

### **2.2.1 Orígenes**

La base histórica y doctrinaria del presidencialismo se encuentra en el sistema presidencial norteamericano previsto en la Constitución de 1787, ya que constituyó una reacción al sistema monárquico y parlamentario imperante en la mayoría de los países europeos de la época.

De esta manera, los constituyentes norteamericanos dejaron ver su preocupación por la monarquización del presidente, es decir, no deseaban que se volviera a concentrar el poder en una sola familia.

Así, Edmund Randolf, Gobernador de Virginia, manifestó su temor de que el presidente se convirtiera en un "feto del monarca".

Los debates sostenidos por los constituyentes norteamericanos comprueban su intención de alejar la institución presidencial de cualquier semejanza con la monarquía o el parlamentarismo inglés.

---

<sup>66</sup> Alemán Valdés, Miguel. "Remembranzas y Testimonios." Editorial Grijalbo, México, 1987, P. 390.

<sup>67</sup> Cárdenas, Lázaro. "Obras. I-Apuntes 1967-1970." T. IV, U.N.A.M., México, 1974, pp. 154 a 155.

Por tal motivo, para caracterizar y darle su propio cuerpo al sistema presidencial había que compararlo y confrontarlo con el sistema parlamentario, para que efectivamente surgiera un nuevo sistema que se le contrapusiera.

Clinton Rossiter delineó en términos generales las características del sistema presidencial norteamericano bajo las siguientes características:

- Separación del titular del ejecutivo de su integración al congreso. Seguir esta premisa significa que el titular del ejecutivo no puede ser al mismo tiempo miembro del poder legislativo.

A la vez, los miembros del gabinete tampoco pueden ser diputados o senadores, debido a que hay incompatibilidad de los cargos. Por el contrario, en un sistema parlamentario, el primer ministro y su gabinete deben ser miembros del parlamento y el titular del poder ejecutivo es líder de la mayoría parlamentaria.<sup>68</sup>

- El poder ejecutivo, teóricamente es unipersonal. Esto no se da de manera arbitraria, pues una dirección unicéfala garantiza de mejor forma, la unidad de acción y decisión, pero al mismo tiempo se concentra la responsabilidad política del presidente.

Cabe señalar, que dentro de nuestro sistema político constitucional la responsabilidad se diluye, es demasiado limitada, por lo que no conocemos casos recientes en que se haya determinado la

---

<sup>68</sup> Cfr.- González Oropeza, Manuel. "El Presidencialismo" Op. Cit. P. 4.



responsabilidad de un presidente, no obstante que en varias ocasiones existieron suficientes razones para haberlo hecho.

Por otra parte, la unipersonalidad presidencial la confrontan a los órganos colegiados, cuya característica principal es el sometimiento de sus decisiones a un sistema de votación que provoca tardanza y propicia la formación de facciones.

Sostienen que un ejecutivo colegiado diluye la responsabilidad política entre todos sus miembros, evitando que se puedan imputar directamente, ciertos actos a una sola persona.

Algunos constituyentes norteamericanos se inclinaban por el ejecutivo colegiado bajo el argumento del temor de que una persona degenerara en déspota y tirana. Thomas Jefferson señaló que prefería tener un gobernador despótico que a un conjunto de ellos.

- El titular del ejecutivo reviste al mismo tiempo el papel de jefe de gobierno y jefe de estado. Por el contrario, dentro del parlamentarismo la jefatura de estado se deposita en el monarca, mientras la jefatura de gobierno es a cargo del primer ministro.
- La elección del titular del poder ejecutivo no puede depender del congreso, lo anterior, derivado de un claro sistema de división de poderes, en que el presidente de la república nada debe a los miembros de éste, pues su elección es popular.

Por su parte, el constituyente Roger Sherman propuso que el presidente fuera electo por los miembros del Congreso, por dos razones

fundamentales, a saber: el predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo y que este último es un mero ejecutor automático de las leyes.

Por el contrario, dentro del sistema parlamentario, el primer ministro es designado por el parlamento al verificarse el hecho de que su partido político ocupa la mayoría al interior del congreso.

- La temporalidad del mandato presidencial es limitada, es decir, su periodo tiene un vencimiento fatal aunque el presidente demostrara su capacidad para gobernar. Pero si en el transcurso de su gestión llegara a cometer graves infracciones a la Constitución o las leyes, podría ser sujeto de juicio político (*inpeachment*) y por este mecanismo ser removido del cargo antes de concluir el tiempo predeterminado para su gestión.

Los norteamericanos decidieron que se premiara a un buen gobernante por medio de su reelección inmediata, por lo que el aspecto temporal, al menos en aquel sistema presidencial es más flexible.

En el sistema parlamentario no existe un tiempo preestablecido y únicamente depende de su liderazgo sobre la mayoría de los miembros del parlamento.

De ahí, que el Primer Ministro inglés Disraelí describiera su cargo a manera de un palo encebado que dependía de un factor ajeno a él, siendo ésta una situación coyuntural de apoyo parlamentario.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Cfr.- Ibidem. pp. 6 a 7.

Es probable que cierta razón tengan aquéllos que prefieren un sistema parlamentario en contraposición a un sistema presidencial, cuando señalan que para que el primer ministro pueda gobernar requiere del apoyo de la mayoría en el Congreso sin éste ya no tendría el poder suficiente para dirigir el país, motivo por el cual debe ser removido.

Parecería en primera instancia que un mecanismo constitucional así concebido permitiría una gobernabilidad perpetua, en la que se eviten confrontaciones constantes entre el poder legislativo y ejecutivo.

Esto constituye una gran diferencia entre el sistema parlamentario y el presidencial, ya que permite advertir problemas de gobernabilidad estatal.

De igual modo ocurrieron importantes enfrentamientos entre el Presidente Andrew Johnson y el Congreso de los Estados Unidos de América, que terminó con un juicio político en 1867.<sup>70</sup>

Asimismo, se pueden citar los casos de los Presidentes Grover Cleveland y Franklin Delano Roosevelt, quienes tuvieron diferencias importantes con el Congreso durante sus administraciones.

- El presidente cuenta con atribuciones propias y exclusivas que prevé la Constitución y no obra por órdenes del legislativo. Incluso, puede tener facultades materialmente legislativas, como la facultad de expedir reglamentos o, en el caso de algunos países, participar en el procedimiento legislativo.

---

<sup>70</sup> Cfr.- Benedict, Michael Les. "The impeachment and trial of Andrew Johnson." U.S.A., Norton and Company, 1973.

Sobre esta facultad cabe señalar que el constituyente mexicano de 1916-1917 dispuso las facultades legislativa y reglamentaria a favor del ejecutivo en los artículos 71, fracción I y 89, fracción I.

- El poder ejecutivo se ejerce sin consejos de revisión, a diferencia de lo que ocurre con un monarca en un sistema parlamentario, quien cuenta con un consejo privado que lo asesora y, en algunos casos, de manera obligada.

Es muy importante hacer énfasis en este punto, pues al establecerse el sistema presidencial fue con la idea de unidad de mando y responsabilidad política concentrada, a fin de que sus decisiones fuesen libres y ajenas a la intervención de otros sujetos, como lo serían los revisores.

- Otra nota que caracterizaría a la figura presidencial, dentro de un régimen federal, es que si éste se excediera en sus facultades, éstas no afectarían a todo el país o al menos con la misma intensidad que en un sistema monárquico y unitario.

Si estos abusos fueran graves, el presidente podría ser responsable políticamente frente al Congreso y hacerse acreedor a la remoción de su cargo, lo cual contrasta con la irresponsabilidad de un monarca.

El caso de México es muy interesante, puesto que no sólo se vio influenciada su Constitución y sistema político por la Constitución norteamericana que fuera traducida al español a principios de Siglo XIX, sino también por haber sido una colonia española, tuvo un gran impacto la Constitución de Cádiz de 1812.

Entre los aspectos que se tomaron de esta última fue el refrendo ministerial y las relaciones de congreso y los secretarios de despacho.

De esta manera, Ramos Arizpe es una figura muy importante en esta parte de nuestra historia constitucional, pues además de haber sido diputado en las cortes de Cádiz, conoció ampliamente el contenido de la Constitución norteamericana.

Esta situación, lo hizo un promotor incansable del federalismo en México y la adopción de un poder ejecutivo unitario que tuviera la energía suficiente para afrontar todos los problemas que vivía nuestro país en sus inicios y en los años subsecuentes.

La imposición de un ejecutivo unipersonal no fue tarea fácil, ya que como se pudo ver en el Capítulo I, en un principio se propuso un triunvirato que se conformó por el presidente propiamente dicho, el vicepresidente, que sustituiría al presidente cuando estuviera ausente y el presidente designado que entraría en funciones al concluir el primer periodo.

Así, Ramos Arizpe propuso un mecanismo constitucional que a final de cuentas fue aceptado el 14 de julio de 1824, que consistía en tener un presidente unipersonal, que fuese vigilado por un consejo de gobierno integrado por Senadores de la República, con el objeto de que éstos observaran que los actos presidenciales se dictaran conforme a la Constitución y a las leyes.

Este consejo de gobierno tenía como modelo los consejos revisores de los gobernadores de la confederación americana, quienes

por un lado fortalecían el federalismo, por ser representantes de los estados miembros y ser copartícipes en las decisiones del ejecutivo y al mismo tiempo la responsabilidad se compartía por todos ellos.

Esta fórmula distanció en alguna medida al sistema presidencialista mexicano del norteamericano, además de otras circunstancias como aquella en que el titular del ejecutivo gozaba de plenas facultades para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, pues en Estados Unidos de América éstos debían ser ratificados por el Senado (diferencia vigente hasta la fecha).

Aunado a lo anterior, nuestro presidencialismo se fortaleció por una férrea disciplina de los colaboradores a su Presidente, pues éste podía nombrarlos y removerlos a discreción.

Era lógico que se diera dicha circunstancia, pues si la responsabilidad política del Presidente, ya no estaría dispersa entre los miembros de su gabinete, lo menos que podía hacer el constituyente era reconocerle una completa libertad para nombrar y remover a sus colaboradores, así como sancionarlos cuando infringieran sus órdenes.<sup>71</sup>

Esta facultad de nombrar y remover libremente a los colaboradores cercanos del Presidente, a la larga harían inoperante la figura del refrendo, que se había conceptualizado como un mecanismo de control de la constitucionalidad de los actos del titular del ejecutivo.

---

<sup>71</sup> Cfr.- González Oropeza, Manuel. "El Presidencialismo." Op. Cit. pp. 10 a 11.

### 2.2.2 Formas de estado democrático, matices

Uno de los factores que mayor importancia tuvo para el fortalecimiento de la institución presidencial era su preeminencia, casi autoritaria, sobre los otros poderes y los miembros de su partido, motivo por el cual en éste y siguientes puntos habrán de señalarse algunos aspectos sobre la evolución de la figura presidencial en la transición de un estado de derecho a un estado democrático de derecho.

Sobre el particular, los Maestros Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona han clasificado las distintas formas de estado democrático.

Ambos parten de la premisa de la inexistencia del estado democrático ideal, ya que en cualquiera de los países en que se afirma que existe la democracia no opera de la misma manera, advirtiéndose en todos los casos diferencias y matices, lo que trae como consecuencia que hayan concebido distintas tipologías, figurando como principales las que a continuación se señalan:

**Modelo mayoritario y modelo de consenso.-** El modelo mayoritario proviene del Reino Unido de la Gran Bretaña y también se le denomina modelo *Westminster*, cuyo eco impactó en colonias británicas como el Canadá, Australia y Nueva Zelanda, en donde se adaptó con sus matices.

Este modelo es apropiado para sociedades muy homogéneas como la inglesa, cuyo principal tema de controversia es la política económica. Bajo este contexto la democracia se concibe como el gobierno de la

mayoría, mientras que la minoría pasa a ser oposición al momento en que pierde las elecciones.

El dominio mayoritario supone que se interrelacionen factores como: la concentración del poder en el ejecutivo, con gabinetes formados por un solo partido y estricta mayoría; fusión de poderes y dominio de gabinete; bicameralismo asimétrico; bipartidismo (partido laborista que representa las preferencias del centro izquierda y el partido conservador las del centro derecha); sistema de partidos unidimensional; sistema electoral de mayoría relativa; gobierno unitario y centralizado; constitución no escrita y soberanía parlamentaria; democracia representativa, entre otros.

El modelo de consenso aspira a incluir a la mayoría y a la minoría, y debe su nombre al ser incluyente de las diversas fuerzas políticas.

Este método funciona en sociedades más heterogéneas, cuyos partidos políticos principales difieran en sus ideales, donde las lealtades de los votantes son más rígidas, reduciendo la oportunidad de los partidos para su alternancia en el poder político.

De hecho, en sociedades muy plurales se carece de la flexibilidad necesaria para una democracia mayoritaria en donde la norma de la mayoría significa dictadura y no democracia. Bélgica y Suiza ejemplifican este método, distinguiéndose en los siguientes aspectos:

- a. Participación en el poder ejecutivo de grandes coaliciones
- b. Separación formal e informal de poderes
- c. Bicameralismo equilibrado y representación de la minoría
- d. Sistemas pluripartidistas



- e. Sistema de partidos multidimensional
- f. Representación proporcional
- g. Descentralización y federalismo territorial y no territorial
- h. Constitución escrita
- i. Veto de la minoría

En relación con los modelos de democracia, el autor David Held acertadamente advierte que la mayor parte de los países del mundo se jactan de demócratas, aunque una cosa se escuche en el discurso político y otra la que se da en el terreno de los hechos. Más bien, se escudan en el principio democrático para legitimar sus políticas públicas, ya sea hacia el interior de su propio país o su postura frente a los otros estados del mundo.<sup>72</sup>

Este mismo autor, divide los modelos democráticos en clásicos y sus variantes contemporáneas, contemplando dentro de los primeros a: la democracia clásica de Atenas; la democracia protectora que fija límites en favor del individuo (propuesta por Locke y Montesquieu); democracia desarrollista; democracia directa.

Por lo que hace a las variantes contemporáneas se comprenden: democracia elitista competitiva propuesta por Weber y Schumpeter; democracia pluralista propuesta por Dhal; democracia legal o neoliberalismo propuesta por Nozik y Hayek; democracia participativa como una postura de la nueva izquierda propuesta por Poulantzas, Mc Person y Patterman; autonomía democrática siendo ésta su propia postura.

---

<sup>72</sup> Cfr.- Held, David, "Modelos de Democracia "; Editorial Alianza, España 1992. pp. 15 y ss.

Cabe señalar, que la idea de la democracia es cambiante y se trata de un fenómeno político que se encuentra en evolución constante.

Hay autores que proponen como primera transformación de este ideal en la vida política de Atenas y otras ciudades griegas, que también tuvo eco en la Ciudad de Roma, pasados mil años de que César y Augusto dejaron atrás el gobierno republicano, continuaban reapareciendo formas de gobierno populares en las ciudades-estados medievales y en la Italia renacentista.

Señalan que la segunda transformación importante vino con el desarrollo del estado nacional, que volvió obsoleta la ciudad-estado y la idea de la democracia se transfirió de uno a otro concepto, dando origen a un conjunto de instituciones novedosas.

La última transformación de la democracia es la que se vive hoy en día como resultado de la expansión de los límites y en base a los cambios sociales y políticos, que han provocado la presencia cada vez más frecuente de las poliarquías que se fundan en el pluralismo democrático, así como en el rasgo transnacional que muchas poliarquías están adquiriendo.

Pero la idea de la democracia hoy en día es multívoca, se ha prostituido y por ser un principio universalmente válido todo gobierno lo utiliza como bandera para legitimar sus acciones e imponer sus propias decisiones. En palabras de Giovanni Sartori "ha llegado a ser una palabra universalmente honorable".<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Sartori, Giovanni, "Teoría de la Democracia", Editorial Alianza, España, 1988. pp. 22 y ss.

Algunos gobiernos o mas bien sus gobernantes se han escudado en el principio de la democracia para tratar de justificar acciones totalmente adversas al mismo, por lo que se está en peligro de que llegue un momento en que ya no sirva para nada, de ahí que es muy importante definirla de manera adecuada.

Paralelo a lo anterior, también se pueden hablar de formas de estado autoritario, mismo que comprende un gran abanico de formas políticas que para los efectos didácticos de esta investigación habremos de tomar como base los tres grupos a que hace referencia Leonardo Morlino:

- a. Regímenes autoritarios tradicionales,
- b. Regímenes autoritarios,
- c. Regímenes autoritarios en el sentido estricto, siendo éstos en la actualidad los que se presentan con mayor frecuencia.

**Regímenes autoritarios tradicionales:** Dentro de esta categoría se contemplan aquellos que se califican de patrimonialistas y las llamadas oligarquías competitivas. Éstas se fundan en el concepto patrimonialista de Weber, representan un modo de dominación propiamente doméstico.

En éste impera la autoridad patriarcal del soberano que no distingue entre sus bienes privados y los del estado, en tal virtud, el escenario político y administrativo está en permanente deuda con él y todas las decisiones le son discrecionales.

Son cada vez menos los regímenes que se caracterizan por los anteriores apuntamientos, siendo éstos los llamados sultanatos del

medio oriente y los gobiernos de algunos países subdesarrollados que se encuentran el sudeste asiático.

En las oligarquías competitivas persisten los elementos culturales tradicionales. Son característicos de estos regímenes el caudillismo y el caciquismo y se genera por las alianzas que se celebran entre las elites del poder central y los jefes locales, quienes proveen de votos a cambio de protección política, o que a cambio buscan la no interferencia en los asuntos internos de sus propios gobiernos paternalistas y autoritarios. Su base económica es predominantemente agrícola.

**Estado totalitario:** Entre sus principales características se encuentran la ausencia de pluralismo, ya que se otorga a un partido el monopolio de la actividad política, la presencia de una ideología articulada y rígida orientada a la legitimación y mantenimiento del régimen, a efecto de difundir la verdad oficial, el estado se reserva el monopolio de los medios coactivos y de los medios de persuasión; la mayor parte de las actividades económicas y profesionales son controladas por el estado, que ya sea de forma directa o indirecta controlan la participación de la sociedad civil y de otros sectores; un pequeño grupo y el líder se colocan en el vértice de mando, careciendo de límites previsibles de su poder.<sup>74</sup>

Los casos más ejemplificativos de este tipo de regímenes que podemos citar son la Alemania Nazi y la Unión Soviética Stalinista, la Italia fascista y la China de Mao Tse Tung, entre otros.

---

<sup>74</sup> Cfr. Morlino, Leonardo, "Los Autoritarismos". Editorial Alias, España, 1986. P. 129.

A diferencia de la Italia fascista, en Alemania el movimiento nacional-socialista elaboró una doctrina muy completa antes de llegar al poder, cuyos elementos esenciales se materializaron en normas legislativas específicas.

De 1933 a 1935 se logró un bosquejo de un estado totalitario, pues el Partido Nazi se apoderó del parlamento, el estado se convirtió en unitario, los *Länder* desaparecieron, la segunda Cámara fue eliminada y el *Führer* fue investido de plenos poderes.

De esta manera, el partido se convirtió en eje de la vida social y se proclamó como el principal valor político del pueblo alemán la unidad étnica determinada por la entidad de sangre, lo que trajo como consecuencia la adopción de políticas antisemitas y en contra de las minorías.

En recuerdo el régimen stalinista, si bien es cierto no llegó a los extremos de los italianos y los alemanes, si fundó un totalitarismo de izquierda. Una labor de separación didáctica es en sumo difícil, ya que los elementos que caracterizan a cada uno de los regímenes que se pretenden estudiar no se pueden encuadrar en clasificaciones rígidas, que aunque didácticas corren el riesgo de no ser apegadas a la verdad.

**Estado autoritario en sentido estricto:** Para los estudiosos de la ciencia política, constituyen verdaderos monstruos, que pocas personas han tenido la valentía de penetrar para su estudio empírico.

A pesar de esta circunstancia, Linz ha elaborado un bosquejo de caracterización usualmente aceptada para los regímenes autoritarios,

entre los cuales figuran los regímenes burocráticos militares, corporativos y populistas.

Sus notas distintivas son las siguientes: Pluralismo político limitado, puesto que los actores institucionales (ejército, burocracia o el posible partido único) y sociales (iglesia, grupos industriales o financieros, sindicatos, propietarios agrícolas), no son responsables ante los ciudadanos, únicamente frente a los grupos que los sostienen, cuentan con un cuerpo doctrinario, pero sin una ideología articulada y compleja, utilizan algunos conceptos generales como lo es la patria, nación, orden, jerarquía; carecen de movilización política y se instrumentan partidos políticos débiles que dispersan la participación política de la sociedad civil, o al menos la disminuyen.

Asimismo, un líder o grupo reducido de gente ejerce el poder, no existen límites bien trazados para el ejercicio del poder, lo que permite que los gobernantes actúen con mayor discrecionalidad.<sup>75</sup>

Ya habíamos señalado que difícilmente se pueden encuadrar todas las tipologías democráticas que pueden existir, de ahí que la democracia mexicana puede tomarse como un híbrido o como un proceso de transición, es decir, sus rasgos característicos aún no están definidos, pues el país a penas se está acostumbrando a un nuevo sistema de partidos, a vivir conforme a las reglas de participación del poder político previstas en nuestra Constitución Política, a entender el sistema de pesos y contrapesos entre el poder ejecutivo y el legislativo.

---

<sup>75</sup> Cfr.- Linz, Juan "La teoría del Estado Autoritario. El caso de España." Volumen III, Tomo I, moneda y crédito, España, 1974. P. 1474.

Fundamentalmente, por primera vez después de 71 años, en el año 2000, el gobierno fue tomado por vía legítima por miembros de un partido político distinto al que gobernó durante dicho lapso (PRI).

No se trataba de un partido hegemónico, el jefe de partido no era jefe de estado y de gobierno, y por si fuera poco, no contaba con mayoría en el Poder Legislativo.

Estas circunstancias, necesariamente deberán llevar a nuestra sociedad a un proceso de transformación de las instituciones públicas, sociales y privadas.

Adicionalmente, en el año 2006, después de un proceso electoral ampliamente cuestionado habría de ganar las elecciones presidenciales el candidato del partido político del presidente (PAN).

En este proceso, se repitieron muchas de las prácticas ilegales y antidemocráticas que se habían cuestionado durante los 71 años en que gobernó el PRI.

Con este proceso electoral, se pusieron a prueba las incipientes instituciones democráticas de México y se erosionó la cuestionada confianza de la población en éstas.

El incremento de la responsabilidad presidencial pudiera verse como una consecuencia lógica de este proceso transformador y el debilitamiento de esta figura, pero a la par implica el perfeccionamiento del engranaje constitucional y la posibilidad de aspirar una sociedad más justa.

### 2.2.3 La Constitución y el predominio del Poder Ejecutivo

Como se expuso en el apartado anterior, el bosquejo de la democracia mexicana aún no se traza de forma definitiva. De una serie de elementos que han caracterizado el presidencialismo mexicano, pocos son los que subsisten, como es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes.

Históricamente, durante el siglo XX el Presidente de la República en turno tenía el control sobre su partido político, gozaba de tal poder que le permitía actuar como aglutinante de las fuerzas políticas y sociales surgidas del movimiento revolucionario.

El Poder Legislativo durante décadas constituyó un mero instrumento al servicio de sus deseos. El presidente estaba exento de cualquier control, ya que el constituyente de 1916-1917 adoptó un régimen acentuadamente presidencialista, siendo éste el principal actor político, en donde los otros dos poderes carecían de autonomía económica, funcional y política, por lo que no servían realmente como contrapesos efectivos.

No en vano, Daniel Cossío Villegas afirmó que las dos principales características del sistema político mexicano eran:

- Un Poder Ejecutivo con facultades excepcionalmente amplias.
- La existencia de un partido político oficial predominante <sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Cfr.- Cossío Villegas, Daniel, " El Sistema Político Mexicano", P. 21.



Tal era el predominio del titular del poder ejecutivo que el Maestro Porfirio Marquet Guerrero se atrevió a calificar el régimen de "dictadura constitucional".<sup>77</sup>

Por su parte, el maestro Lanz Duret reconoce una serie de razones de naturaleza histórica, social y política que explican la preeminencia y dominio del Presidente de la República sobre los otros órganos estatales, y entre tales razones apunta dos que tienen mayor significación:

- a. Que el Presidente de la República no puede ser revocado de su cargo.
- b. Que no se le pueden fincar responsabilidades.<sup>78</sup>

Precisamente es el régimen de responsabilidades a cargo del Presidente de la República el que debemos analizar en esta investigación, que pudiera tomarse como una causa o efecto del debilitamiento de la institución presidencial durante la transición democrática que atraviesa nuestro país.

Tal y como se verá más adelante, es el Doctor Jorge Carpizo quien desarrolla de manera pormenorizada las razones coadyuvantes para el reforzamiento del poder presidencial, mismas que han dejado de tener vigencia, principalmente durante el presente sexenio.

Algunas circunstancias constitucionales que le dieron a esta figura su carácter omnipotente fueron:

---

<sup>77</sup> Cfr.- Marquet Guerrero, Porfirio, "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". P. 180.

<sup>78</sup> Cfr. Lanz Duret, Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano" Norgis Editores, México, 1959. P. 211.

- la condición de suprema autoridad en materia educativa (artículo 3),
- económica (artículos 25,26,28),
- comercial y arancelaria (artículo 131),
- laboral (artículo 123),
- sanitaria (artículo 73 fracción XVI),
- ecológica (artículo 27),
- habitacional (artículos 4 y 123),
- energética (artículo 28),
- en asuntos electorales (artículo 41),
- en materia eclesiástica (artículo 130)<sup>79</sup>, entre otras

Cabe señalar, que algunas de estas facultades con la caída del régimen priísta en los años 2000 y 2006 se han mermado o desaparecido.

---

<sup>79</sup> La reforma eclesiástica en el año de 1992 causo mucha polémica, puesto que en un principio la opinión pública no sabía cual era la intención y el fondo que motivaba la propuesta de cambio constitucional. Entre los artículos reformados están en 3ero, 27, y 130 Constitucionales. Esta se llevó acabo durante el cuarto año de la administración de Carlos Salinas de Gortari, quien en su tercer informe de gobierno manifestó públicamente ala necesidad de modernizar las relaciones entre la Iglesia y Estado, garantizando al mismo tiempo la libertad de culto. En la opinión de algunos tratadistas, la reforma se debió a reformas meramente pragmáticas a fin de justificar la modernización de nuestro país sin que el fondo se buscara con ello garantizar la libertad de culto del pueblo mexicano. Una de las criticas mas severas a la reforma es haber utilizado la expresión "libertad de creencias", que no puede significar lo mismo que "libertad de culto", pues la primera es mas genérica y se puede hablar de cualquier tipo de creencia y no meramente de carácter religioso. Cfr.- González Schmall, Raúl, "Derecho eclesiástico mexicano", Porrúa. México; 1997: pp. 199 y ss. Con todo el revuelo y doctrina que se escribió en su momento respecto a la libertad de culto hubo autores que se han atrevido a señalar que el derecho cuenta con una nueva rama como disciplina científica, cuya denominación es "derecho eclesiástico". Cfr.- Soberanes Fernández, José Luis, "Estudios jurídicos en torno a la ley de asociaciones religiosas y culto público", SEGOB. México; 1994. pp. 5 y 6. Gente cercana y a fin a Carlos Salinas de Gortari se manifestaron a favor del texto constitucional y legal de a las reformas, pues para ellos no se bebía a la lucha por el poder, ya que reconocerle personalidad jurídica a los distintos cultos no iba en contra de las ideas del pueblo mexicano. Cfr.- Palacios Alcocer, Mariano, "La reforma religiosa dos años después", México, 1994 pp. 31 y ss.

Como lo comentamos anteriormente, la libre remoción de sus más fieles colaboradores refuerza su rol protagónico, en la medida que ha provocado que la burocracia se mantenga estrechamente unida y adictas a su permanencia al poder, de donde el titular de la presidencia retiene el control sobre los empleos públicos.

Las reformas incorporadas a nuestra Constitución Política durante los años 1927 y 1928 reforzaron el presidencialismo, aunque dichos cambios tuvieron que ser atemperados años mas adelante.<sup>80</sup>

El Autor Jaime Cárdenas Gracia ha criticado duramente la concentración de poderes en la figura presidencial mexicana, señalando que ha acaparado tal poder que ningún presidente latinoamericano se le compara, o se le había comparado, motivo por el cual afirmó en su momento, que era una de las causas por las que no se podía considerar democrático al régimen político mexicano.<sup>81</sup>

Anteriormente, el Maestro Cossío Villegas ya había sostenido la antidemocracia de nuestro antiguo régimen presidencial, cuando textualmente manifestó "la única del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta"<sup>82</sup>; en sentido similar se había expresado José María Calderón para quien la Constitución de 1917 hizo del Presidente de la República un verdadero "dictador constitucional".<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Ferrero Muñoz, Manuel, "Constituciones Históricas de México", Porrúa y U.N.A.M., México 2002. P. 146.

<sup>81</sup> Cfr.- Cárdenas Gracia, Jaime F. "En Búsqueda de Dios. Constitucionales para la transición". Enlace Legislativo [elegislativo@canacindra-digital.com.mx] pp. 69 y 70.

<sup>82</sup> Cfr.- Cossío Villegas, Daniel, Op. Cit. P. 31.

<sup>83</sup> Cfr.- Calderón, José María, "Génesis del Presidencialismo en México", P. 236.

Por las razones apuntadas, no debe extrañar que los politólogos, sociólogos, juristas y demás versados en la materia demanden constantemente el establecimiento de límites más precisos y mejores controles al titular del poder ejecutivo, siendo uno de los principales temas de debate por los promotores de propuestas de cambio que faciliten la transición.<sup>84</sup>

#### **2.2.4 Organización del Ejecutivo y sus facultades**

Las características del poder ejecutivo en nuestro país son motivo de un amplio estudio por parte del Dr. Jorge Carpizo, quien las resume de la siguiente manera:

Es unipersonal, electo directamente por el pueblo para ejercer el cargo durante un lapso de seis años e inhabilitado para reelegirse de nueva cuenta.

Los requisitos que debe satisfacer para aspirar a tan digno cargo son los que establece el artículo 82 Constitucional:

*"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber decidido en el país al menos durante veinte 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 30 días, no interrumpe la residencia; IV. No pertenecer al Estado eclesiástico ni 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*

---

<sup>84</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado ", Editorial Porrúa y U.N.A.M., México 1999. P. 409.

*Subsecretario del Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 86."*

Una de las características más sobresalientes del titular del ejecutivo es que se encuentra sujeto irremediabilmente al principio de no reelección, cuyas bases se sustentan por la propia historia del Estado Mexicano. Basta recordar que el periodo de la historia de nuestro país que trajo como consecuencia el movimiento armado más violento (más de 1 millón de muertos), inició bajo el supuesto de la no reelección.

Así, el texto del artículo 83 Constitucional es resultado de nuestra experiencia histórica, pues la experiencia nos demostró que aquellos que alcanzaba de manera legítima el poder público, sólo eran susceptibles de abandonarlo por la fuerza de las armas o por su muerte, tal y como ocurrió con Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, quienes gobernaron 58 de los primeros 90 años del México independiente.

Lamentablemente, después de la Revolución Mexicana continuó la ambición desmedida de perpetuarse en el ejercicio del poder público, pues en 1924 el Presidente Álvaro Obregón impuso al General Plutarco Elías Calles como su sucesor con el ánimo de sustituirlo al término de su periodo presidencial.

En enero de 1927 el texto constitucional fue reformado para permitir que una persona que ya hubiese ocupado la presidencia

volviera a desempeñar el cargo por una vez más, pasado el periodo inmediato.

En ese mismo año el General Álvaro Obregón manifestó que aceptaba su candidatura a la Presidencia de la República (lo que todo México ya suponía) y simultáneamente los otros dos candidatos fueron asesinados (Arnulfo R. Gómez y el General Francisco Serrano).

Esta situación, evidenció cómo las instituciones mexicanas se podían desmoronar ante la ambición de poder y la defensa de intereses muy particulares de nuestros caudillos.

Una circunstancia que nos salvó de la proclamación de otra dictadura semejante a la del General Porfirio Díaz, es que Álvaro Obregón fue asesinado por León Toral después de haber ganado las elecciones, pero antes de haber sido declarado presidente.

De esta manera, para el 29 de abril de 1933 nuevamente fue objeto de reforma el artículo 83 Constitucional, cuyo texto subsiste hasta nuestros días.<sup>85</sup>

A partir de los sucesos históricos antes citados, este principio anti-reeleccionista ha sido respetado, incluso por presidentes sumamente poderosos quienes no se atrevieron a derogar este postulado filosófico jurídico que caracteriza a nuestra institución presidencial.

En efecto, aún presidentes que se caracterizaron por la gran acumulación de poder, como Lázaro Cárdenas, Gustavo Díaz Ordaz y

---

<sup>85</sup> Cfr.- Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales." 8ª edición, Porrúa- U.N.A.M., México, 2003, pp. 336-338.

José López Portillo no se atrevieron a impulsar una reforma constitucional que transgrediera este principio.

Otra nota que distingue a la institución presidencial, es su propio sistema de sustitución, ya que se basa en la idea de que no se conozca de antemano quién puede realizar la sustitución ocupando dicho cargo.

En este orden de ideas, el Congreso, erigido en colegio electoral, con un *quorum* de asistencia de las dos terceras partes del número total de sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, nombrará:

- Un presidente interino ante la falta absoluta del presidente durante los dos primeros años de su periodo.

En esta hipótesis, dentro de los diez primeros días siguientes a la designación, el Congreso debe expedir la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el mandato, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que señale para que se verifiquen las elecciones un plazo no menor de 14 ni mayor de 18 meses.

También se debe nombrar un presidente interino si la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, o si al comenzar un periodo constitucional no se presenta el presidente electo, procediéndose en los mismos términos y bajo las mismas reglas antes aludidas.

- Un presidente sustituto, cuando la falta de presidente se llega a dar durante los últimos cuatro años de su mandato, por lo que el sustituto lo deberá concluir el periodo.

En caso de que el congreso no se encuentre sesionando, la comisión permanente designará un presidente provisional, acto seguido, deberá convocar a sesiones extraordinarias al Congreso a fin de que nombre un presidente interino o sustituto, según sea el caso.

Con base en la fracción VI, del artículo 78 constitucional, la comisión permanente puede conceder licencia al titular del ejecutivo hasta por treinta días para que se ausente del país.

Cabe hacer notar que para el presidente interino que designa el Congreso para suplir faltas temporales del Presidente de la República, la Constitución no marca un máximo de tiempo para permanecer en el cargo, pero si lo hace respecto al nombrado por la comisión permanente.<sup>86</sup>

La causa de fondo no se advierte a simple vista, aunque pudiese ser una falta de técnica legislativa.

El texto del artículo 89 de la Constitución, pareciera darnos un catálogo más o menos amplio, pero limitado de las facultades presidenciales.

De todas ellas, la que tiene mayor importancia es la de aplicar las leyes que expida el Congreso de la Unión, facultad que tiene efectos multiplicadores y que debe realizar en cualquiera de los ámbitos de su actuación.

---

<sup>86</sup> Cfr.- Ibidem. pp. 338 a 339.



En éste orden de ideas, y a manera de ejemplificarlo didácticamente, si el presidente, según el numeral citado tiene aproximadamente 20 obligaciones principales, todas ellas son reguladas por el marco jurídico secundario y los reglamentos que al efecto se han expedido, lo que convierte a esta limitada enunciación en un barril sin fondo.

El profesor de Derecho Constitucional Enrique Sánchez Bringas, clasificó las facultades presidenciales de acuerdo a una serie de criterios que a continuación se enuncian:

**Como jefe de estado.-** Bajo este carácter, el Presidente de la República ostenta la representación de nuestro país frente a la comunidad internacional, así como de cara a los gobernadores y los miembros de los tres poderes en las tres esferas de gobierno.

Consecuentemente, tiene facultad de hacer ingresar a nuestro país en los organismos internacionales, determinando el voto ante los mismos, establecer o suprimir las relaciones con otras naciones y declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.

En términos generales, la jefatura del estado le permite a nuestro presidente regir la política exterior del país, sujetándose a una serie de principios normativos, que a continuación se señalan:

1. La autodeterminación de los pueblos. Este postulado surge de la clásica idea de la soberanía y se traduce en la defensa que debe hacer nuestro presidente del derecho del pueblo mexicano para darse un orden jurídico propio y determinar la forma y

sistema de gobierno, oponiéndose a cualquier acción que atente contra este principio.

El respeto a este principio rector del Derecho Internacional se basa en el concepto básico de la libre determinación de los pueblos.

2. La no intervención, en observancia de este principio el presidente de la república se debe oponer a la práctica habitual de algunos estados de entrometerse en asuntos internos de otros y en consecuencia afectar el derecho que cada pueblo tiene de ejercer su soberanía y determinar la explotación de sus recursos naturales.

Sobre el particular, Marcos Kaplan nos señala lo siguiente:

*"... Los estados soberanos que defienden celosamente su espacio interno y solo aceptan compromisos limitados hacia fuera, no dejan de ser afectados y modificados cada vez más por una constelación de fuerzas, estructuras y dinámicas económico- políticas. Su soberanía estatal - nacional es sometida a coacciones y exigencias que le imponen formas de supra-soberanía de hecho o por consenso y de iure...".<sup>87</sup>*

3. La solución pacífica de las controversias. Nuestro presidente debe mantener la tradición de la política exterior mexicana que consiste en que los estados resuelvan por medios pacíficos sus diferencias, por lo que en todo momento debe descalificar las

---

<sup>87</sup> Kaplan, Marcos. "Revolución, Tecnología, Estado y Derecho"; Tomo IV U.N.A.M.-PEMEX, México, 1993. P. 187.

acciones violentas que algún miembro de la comunidad internacional realice.

4. La proscripción de la amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales. El titular del ejecutivo debe emplear todos los mecanismos que tenga a su alcance para evitar que algún país emplee la violencia en contra de otros para hacer prevalecer sus propios intereses.

5. Igualdad jurídica de los estados. El estado mexicano debe tratar a las demás naciones bajo un marco de respeto de sus derechos y obligaciones, independientemente de las diferencias políticas, económicas, sociales, culturales y militares que entre éstos existan.

En reciprocidad, el jefe del estado mexicano debe exigir el mismo trato respetuoso para nuestro pueblo.

6. La cooperación internacional para el desarrollo. La Constitución le impone al Presidente la obligación de implementar acciones propias del Derecho Internacional Público que disminuyan las diferencias entre los países poderosos de los que no lo son<sup>88</sup>.

Dicho en otras palabras, sus acciones deben combatir la injusticia económica en la convivencia internacional.

7. Luchar por la paz y seguridad internacionales. Las acciones que al efecto determine el titular del ejecutivo deben orientarse a

---

<sup>88</sup> Un ejemplo de este tipo de acciones es habernos adherido, en su momento, al GATT, pues algunas de sus cláusulas daban un trato preferencial a los países en vías de desarrollo, como una excepción al principio plasmado en la cláusula de la nación mas favorecida.

preservar la paz y evitar la guerra, tanto en las relaciones internas como en otros estados de la comunidad internacional.

Este principio tiene estrecha relación con uno postulado del artículo 3o. de la Constitución, que consiste en que la educación que se imparta debe contribuir a la mejor convivencia humana basada en los ideales de fraternidad e igualdad de todos los hombres.

**Como Jefe de Gobierno Federal.** Bajo esta calidad, el Presidente de la República desarrolla el gobierno de la federación, aplica las leyes federales dentro de la esfera administrativa.

En virtud de tales facultades constitucionales y atribuciones legales, el presidente expide reglamentos, decretos, acuerdos y da órdenes. Además, el Presidente suscribe convenios de colaboración con los estados y municipios de la república.

**Como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.** Antes de la reforma política gozaba de amplias facultades de nombramiento de sus más altos servidores públicos, quienes pertenecían a su mismo partido político.

Esta reforma estructural le restó poder al presidente, pues con ello perdió la oportunidad de seguir gobernando de facto el lugar en que residen los poderes federales.

**Como Legislador.** La Constitución faculta al presidente de la república para realizar funciones legislativas en cuatro supuestos distintos, a saber:

1. Cuando sea autorizado por el Congreso General, con motivo de la suspensión de la vigencia de garantías individuales y autorización para legislar durante la emergencia, hipótesis previstas en el artículo 29 de nuestra norma fundamental. Entonces, el Presidente puede expedir leyes de emergencia necesarias en un determinado momento. Este supuesto debe entenderse como una excepción al principio de división de poderes consagrado en el artículo 49.

2. Con fundamento en la parte 1a., de la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, el presidente de la república goza de facultades para expedir legislación extraordinaria a través del consejo de salubridad general, para combatir la producción, tráfico y consumo de narcóticos y para prevenir la contaminación ambiental.
3. Con fundamento en los artículos constitucionales 76, Fracción I y 89, Fracción X, el presidente tiene facultad para suscribir tratados internacionales, los que una vez ratificados por el Senado constituyen ley suprema de la nación, tal como lo dispone el texto del artículo 133.
4. Otra función de naturaleza legislativa es al que tiene el Presidente de la República en materia económica, consignada en el artículo 131, segundo párrafo Constitucional, a través de la cual puede aumentar disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación o exportación expedidas por el Congreso, crear otras, restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones, el tránsito de productos cuando lo crea urgente e imponer salvaguardias.  
Cada año el Presidente debe dar cuenta al Congreso del uso de estas facultades.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> La Ley de Comercio Exterior en sus artículos 45 y siguientes prevén la posibilidad de que el gobierno mexicano imponga medidas de salvaguarda que protejan temporalmente a la industria nacional y que pueden consistir en la imposición de aranceles, restricciones cuantitativas o medidas no arancelarias, tales como el cumplimiento cabal de normas oficiales mexicanas, como restricciones técnicas al comercio. Cfr. – Hernández Vela Salgado, Edmundo. "Diccionario de Política Internacional ". 5ta. Edición. Editorial Porrúa. México 1999. P. 691. Cfr.- Valentín Budic, Domingo, "Diccionario de comercio exterior ", 2da. Edición. Ediciones Depalma, Argentina 1986. p. 38. Cfr.- Álvarez Avendaño, Juan Antonio y otro. "*Dumping* competencia desleal internacional", Editorial jurídica de Chile, 1995, P. 28. Cfr.- Witker, Jorge y Hernández, Laura, "Régimen Jurídico del Comercio Exterior", U.N.A.M., México 2000. P. 123.  
Las medidas de salvaguarda solo se pueden imponer cuando las importaciones de un determinado bien presuman causar o provoquen un daño serio a los productores domésticos, hechos que deben probarse fehacientemente ante la Secretaría de Economía, antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Cfr.- Malpica de la Madrid, Luis, "El Sistema Mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ". 2da. Edición. Porra- U.N.A.M., México 1998. P. 50. Por su extensión y complejidad este tema merece ser abordado en un trabajo sistematizado, propositivo y adecuado a las necesidades comerciales de nuestro país.

5. En el procedimiento legislativo, la establecida por la fracción I del artículo 71 Constitucional, que otorga la facultad de iniciativa al presidente de la república.

Resulta muy importante recalcar este punto debido que la mayoría de las iniciativas legislativas provienen del ejecutivo y no como lógicamente pudiera pensarse, de los miembros del congreso, quienes si bien es cierto, debaten, argumentan y votan las iniciativas no las crean.<sup>90</sup>

6. En este orden de ideas, dentro del mismo procedimiento legislativo el ejecutivo interviene mediante el uso de su facultad de veto, que ejercita al momento en que el congreso envía el proyecto para su promulgación, de conformidad con lo establecido por el artículo 72 de la Constitución Política.

7. La promulgación de las leyes y decretos del Congreso de la Unión, que consiste en la expedición de un decreto presidencial donde se ordena su debido cumplimiento.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> "El momento de la iniciativa de las leyes aun cuando se refiere a sujetos extraños al parlamento constituye para nuestros fines parte de un único procedimiento sustancial, que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo propiamente dicho". Tosi, Silvano, "Derecho Parlamentario", Miguel Ángel Porrúa - Instituto de Investigaciones Legislativas. México 1996. P.197. Pareciera curioso observar que la facultad de iniciativa le está prohibida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es nuestro máximo Tribunal, y que paradójicamente si les esta autorizado a los Tribunales Superiores de justicia de algunos Estados.

La razón que justifica este impedimento es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo intérprete constitucional o en un momento dado pudiese ser influenciado su criterio si la iniciativa de una ley sometida a su consideración por inconstitucional es revisada por ésta. Dicho en otras palabras, no se considera conveniente que pueda calificar la constitucionalidad de sus propios actos, pues es lógico pensar que nunca fallaría en su contra.

<sup>91</sup> Cfr.- Berlín Valenzuela, Francisco y otros, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios ". 2da Edición, Miguel Ángel Porrúa, México 1998. P. 792.

8. La publicación es el acto por virtud del cual, la ley o decreto expedido por el congreso y promulgado por el titular del ejecutivo, se publica en el Diario Oficial de la Federación, a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Cabe aclarar, que no debe confundirse el acto promulgatorio y el de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La publicación no es una facultad discrecional a cargo del titular del ejecutivo, sino que es una obligación ineludible de su parte, por lo que ante la negativa del ejecutivo, el Congreso puede publicarla por *motu proprio*.<sup>92</sup>

**Como reglamentador.** Esta facultad se deriva de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 Constitucional. Lo reglamentos construyen normas generales impersonales y abstractas que facilitan la aplicación, en la esfera administrativa de las leyes aprobadas por el Congreso. Un ejemplo de ello es la expedición del reglamento de la Ley de Inversión Extranjera.

De ahí, que los reglamentos son normas generales de menor jerarquía que la ley, a tal grado que ni siquiera se contemplan en el texto del artículo 133 Constitucional.

**En nombramientos y destituciones.** El artículo 89 dispone de la facultad a favor del titular del ejecutivo para realizar nombramientos y destituciones de sus más cercanos colaboradores, así como de altos funcionarios públicos, tal y como lo disponen las fracciones II, III, IV, V, IX y XVIII de nuestra Constitución Política.

---

<sup>92</sup> Cfr.- Molina Piñero, Luis. Publicación, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios ". 2da Edición, Miguel Ángel Porrúa, México 1998. P. 794.

Cabe señalar, que no todos los nombramientos a que se refieren las citadas fracciones pueden hacerse libremente, ya que en algunos casos, resulta indispensable contar con la aprobación del Senado de la República, lo que constituye un control político para el titular del ejecutivo.

**Como mando supremo de las fuerzas armadas.-** Esta calidad del Presidente de la República deriva de la Fracción VI, del artículo 89 Constitucional en donde se ordena que él dispone de toda la fuerza armada permanente, es decir, del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México.

Lo anterior, resulta lógico pues el mismo precepto obliga al titular del ejecutivo a hacer preservar la seguridad interior y defensa exterior del territorio mexicano.

Sin embargo, el Presidente de la República debe apegarse a una serie de reglas constitucionales para el desarrollo de estas atribuciones, pues sólo está posibilitado para enviar fuerzas armadas al extranjero si se lo autoriza el Senado de la República, de conformidad con la fracción III, del artículo 76 Constitucional.

Además, el Presidente sólo puede disponer de las fuerzas armadas dentro de nuestro territorio cuando exista una causa justificada para ello, pues el artículo 129 Constitucional dispone que en tiempos de paz las fuerzas armadas sólo pueden realizar actividades que tengan exacta conexión con la disciplina militar, de donde se infiere claramente que están impedidas para realizar actividades de distinta naturaleza que afecten a la población o sustituyan funciones de las autoridades civiles.



El Presidente podrá hacer uso de las fuerzas armadas en cualquier momento en que la sociedad y el estado mexicano se encuentren en grave riesgo y se hubiere declarado el estado de emergencia a que alude el artículo 29 de nuestra Carta Magna.

**Como colaborador de los otros poderes federales.-** Encuentra su principal fundamento Constitucional en el artículo 61, que establece que el presidente de cada Cámara del Congreso de la Unión debe velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario y por la inmunidad constitucional de que gozan los congresistas, y toda vez que nuestros representantes populares carecen de mando sobre las fuerzas públicas de seguridad federales y locales, el presidente de la república, a través de su órgano respectivo deberá garantizar que se respete este mandamiento constitucional.

De igual forma tiene la obligación expresa de facilitar a los órganos que forman el Poder Judicial de la Federación el auxilio que requieran para el debido ejercicio de sus funciones.<sup>93</sup>

### **La presidencia fuerte y liderazgo superior de la nación**

En torno a la idea de la presidencia fuerte, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado textualmente nos señala:

*“En México, la Presidencia de la República es la posición política más fuerte y sobresaliente de la organización estatal.*

*Esta es la tradición que se ha ido formando en nuestro país, como resultado de herencias culturales que nos legaron desde las raíces de nuestra sociedad, tanto indígena, como española.*

---

<sup>93</sup> Cfr.- Sánchez Bringas, Enrique, “Derecho Constitucional”, Porrúa, México 1995, pp. 445 a 453.

*La jefatura del Estado y la de gobierno deben ser, en esta tradición y en esta cultura, una posición fuerte y prominente.*

*Por ello, el Presidente ha cumplido la función de liderazgo nacional. La historia de México nos señaló, en la experiencia del siglo XIX, cómo la Presidencia débil arrastró consecuencias muy negativas para el país y sólo cuando la presidencia de la República se fortaleció institucional y políticamente, pudo integrarse el Estado Mexicano con sentido moderno y el país consiguió empezar a conducir su destino con cierta eficacia.”<sup>94</sup>*

El Doctor Jorge Carpizo por su parte, nos señala que la fortaleza de nuestro presidente y del poder que encabeza, se debió principalmente a una serie de factores, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Haber sido jefe del partido predominante, partido conformado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales (organizaciones sindicales).<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> De La Madrid Hurtado, Miguel. “El ejercicio de las Facultades Presidenciales.” Porrúa- U.N.A.M., México, 1998, P. 43.

<sup>95</sup> El movimiento obrero mexicano, en sus principios abanderó postulados legítimos, se justificaba por razones netamente laborales y principalmente por la explotación de los grandes capitalistas de la mano de obra mexicana. El movimiento obrero tuvo efectos tan fuertes que no sólo tuvieron impacto en las leyes secundarias, sino que además provocó que en el caso de nuestro país, se creara una constitución social, que por primera vez en el mundo limitara la libertad individual en beneficio de intereses colectivos y de clase. Lamentablemente las organizaciones sindicales que se crearon con motivo de la defensa de los intereses de los trabajadores frente a los dueños del capital desviaron su participación a la vida política. Esto significó que dichas organizaciones, con un gran número de agremiados utilizaran su peso para imponer candidatos, gobernantes y un sistema constitucional que propiciara el ejercicio del poder por los miembros de un solo partido político, mismo que buscó en la idea de la democracia la atomización de la fuerza de los partidos antagónicos. Cfr.- Zapata, Francisco, “Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano”, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica. México; 1993. P. 132. Cfr.- Buen Lozano, Néstor de, “Derecho del trabajo”, Tomo I. Concepto generales. 10ª edición. Porrúa. México; 1997. Cfr.- Mancisidor, José, “El Movimiento Social en México”, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1989. Cfr.- Delgado Moya, Rubén, “El Derecho Social del Presente. Derecho al trabajo, a la capital y a los instrumentos de producción, distribución y consumo” Porrúa. México; 1977. Cavazos Flores, Baltasar, “Responsabilidades por despidos injustificados o reajustes de personal en México, en Estados Unidos y en Iberoamérica”. Editorial Trillas. México, 1996. P. 17.

- El debilitamiento del poder legislativo, ya que dentro de un ámbito político de partido dominante, los legisladores y su carrera política saben su dependencia hacia el titular del ejecutivo, y que en caso de oponerse a sus órdenes, prácticamente están truncando su carrera.

- La falta de oposición y de control de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los mandatos del presidente de la república.

Recientemente el Poder Judicial de la Federación se ha fortalecido, y se está convirtiendo en un auténtico garante del estado derecho, pues día con día vemos los ciudadanos que sus decisiones fundamentales se basan más en criterios jurídicos que políticos.<sup>96</sup>

- La marcada influencia en la economía a través de mecanismos implementados por el banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal y las amplias facultades que tiene en materia económica.

---

<sup>96</sup> El 31 de diciembre de 1994 hubo reformas constitucionales a fin de mejorar los sistemas de procuración y administración de justicia, cuyas demandas fueron escuchadas en campaña por el entonces candidato priísta a la Presidencia de la República Ernesto Zedillo Ponce de León. Una de estas mejoras tendientes al fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación fue aquella que introdujo la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, como medios de control jurisdiccional a los actos de los otros dos poderes de forma paralela al juicio de amparo. Burgoa Orihuela, Ignacio. Entrevista al Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, revista Responsa, Escuela de Derecho Centro Universitario México, División de Estudios Superiores, A.C., Universidad Marista, año 0, No. 01, agosto 1995, México; 1995. pp. 20 y 21. Arroyo Moreno, Jesús Ángel. Crítica a las reformas al Poder Judicial Federal, Jurídica, anuario del Departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 25 1995- II, México; 1995. p. 80. Cfr.- Álvarez Cárdenas, Alejandro, "El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal", Porrúa, México; 2001. pp.8 y 9.

Esta situación ha venido cambiando con el transcurso de los años, puesto que el Banco de México ahora goza de mayor autonomía frente al ejecutivo, pero el control que aún mantiene sobre monopolios de Estado como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, lo que nos lleva a pensar que aún falta mucho por hacer en materia económica.

- La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen del presidente. Cabe señalar, que la conformación del Congreso a partir de la LVI Legislatura, en la que no existe un partido político con mayoría absoluta en el mismo, así como la intervención del Senado de la República en los nombramientos de los más altos cargos, han operado como un mecanismo de pesos y contrapesos de gran valor.
- La concentración de recursos económicos a favor de los poderes federales, especialmente del ejecutivo. A pesar de que esta circunstancia aún priva en nuestro sistema presidencial ha sido objeto de debate cuyo eje principal es el fortalecimiento del federalismo mexicano.
- Gozar de amplias facultades constitucionales, y sobre todo metaconstitucionales, como la facultad conocida para designar al sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

El último esfuerzo por querer imponer a un sucesor se dio con el Lic. Carlos Salinas de Gortari y desde aquel momento la lucha política por el poder se ha dado de una forma más democrática, en donde al menos existe una contienda de precandidatos por cada partido político y posteriormente el candidato de cada partido goza de condiciones más equitativas para competir con sus homólogos.

Un elemento nuevo para el incipiente sistema político mexicano es la alternancia en el poder. Fenómeno político que definitivamente llegó a nuestra sociedad sin que se hubieran consolidado sus instituciones democráticas y sin que existiera una conciencia general de participación ciudadana en los procesos gubernativos, pero que definitivamente nos pone en el camino hacia una transición para lograr una sociedad más justa y estable.

- La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista freno alguno por parte del Senado de la República.

Actualmente, este enunciado no puede considerarse como absolutamente cierto, pues como lo señalamos anteriormente, la conformación de las cámaras del Congreso y particularmente el senado, la ha convertido en instancia de revisión y ratificación de tratados internacionales.<sup>97</sup>

- El gobierno interior y directo del la región más importante del país, es decir, del Distrito Federal. A partir de la reforma política del Distrito Federal, durante los años 1993 a 1996, hubo cambios en el ejercicio del poder dentro del mismo.

Se creó un órgano legislativo interno que aunque con funciones acotadas ya constituía una división en el ejercicio del poder en la capital

---

<sup>97</sup> Cfr.- Arteaga Nava, Elisur.- Revista Alegatos. Órgano de difusión del Departamento de Derecho, división de Ciencias Sociales y Humanidades. U.A.M., No. 10, México, Sep-Dic, 1988, pp.4-8. esto implica un estudio por separado a través del cual, se proponga una reforma constitucional al artículo 114 y la Ley Orgánica del Congreso General de la República, así como su Reglamento Interior.

de la República. Posteriormente se eliminó el último departamento administrativo vigente en nuestro régimen constitucional y, por primera vez, se democratizó el nombramiento del ejecutivo local.

- Un elemento psicológico: que se acepte el papel predominante del poder ejecutivo sin que ello se cuestione. Actualmente, la alternancia en el poder ha provocado entre otros efectos, que se cuestione el predominio del poder ejecutivo, principalmente sobre el legislativo.<sup>98</sup>

Todos los factores que en un momento dado se sumaron para dotar al Presidente de la República de un poder amplio y sin control, han dejado de concurrir, al menos en su mayoría, lo cual ha debilitado incuestionablemente la figura presidencial sobre todo frente al poder legislativo, quien ya ha desplegado actos inminentes de control político para demostrar que el presidencialismo mexicano se encuentra en un periodo de transición hacia un sistema semiparlamentario.

Del estudio de los anteriores factores integradores de poder a mi parecer el que ha tenido mayores implicaciones políticas, es el que a continuación se expone:

### **2.2.5 El Presidente como jefe de partido que fue predominante**

Para conocer qué tan profundos han sido los cambios en el presidencialismo mexicano durante los últimos 20 años, el Doctor Jorge Carpizo ha escogido el método para contrastar las causas a que debía el fortalecimiento de la figura presidencial en el año de 1978, con respecto al año 2000.

---

<sup>98</sup> Cfr.- Carpizo, Jorge. Op. Cit. pp. 339 a 340.

De estas causas o factores, la que considero más importante es que el partido predominante o de Estado no existe más.

En este sentido, el Doctor Carpizo afirma la existencia de un sistema tripartita de partidos políticos, lo que implica que sólo tres cuentan con representación nacional y que tienen la posibilidad de obtener la Presidencia de la República y un número importante de legisladores dentro del Congreso General.

Sólo son tres los partidos políticos que gobiernan las entidades federativas y los municipios en que se divide cada una de ellas y entre los cuales existe una lucha real por la obtención del poder.

El proceso histórico de desarrollo político y el cambio democrático se fortaleció a partir de las elecciones federales de 1988, en donde se advirtió un crecimiento de las dos oposiciones más importantes: en dicha elección presidencial el Partido Acción Nacional obtuvo el 17.07% de la votación y el Frente Nacional Democrático (la izquierda mexicana coaligada) el 30.8%, el Partido Revolucionario Institucional alcanzó bajo una gran sospecha el 50.3% de los sufragios.

En la Cámara de Diputados el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo 260 representantes, Acción Nacional 101 y la coalición 115.<sup>99</sup>

A partir de ese evento y especialmente en los últimos nueve años, los avances electorales de Acción Nacional y del Partido de la Revolución

---

<sup>99</sup> Becerra, Ricardo. "La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, partidos y reformas." Ediciones Cal y Arena, México, 2000, P. 202.

Democrática han sido tan significativos, ya que el primero gobierna el país en el ámbito federal y el segundo ha gobernado el Distrito Federal durante 8 años.

Así, a partir del 2 de julio de 2000, el Presidente de la República dejó de ser la figura que encabezara al partido de Estado, representado por el PRI, como lo había sido durante décadas, tiempo durante el cual sus órdenes nunca fueron discutidas y solamente cumplidas por los demás miembros de su partido.

Hasta el final del último sexenio priísta, aquel designó y removió al Presidente de su partido como si se tratara de un miembro más de su gabinete,<sup>100</sup> le imponía a su partido su propia visión e ideología, tenía la última palabra sobre los candidatos a las gobernaturas y se reservaba el derecho a decidir libremente un número importante de legislaturas federales, candidatos que hasta el año de 1987 tenían amplias posibilidades de ganar la elección, por el desvío de recursos públicos a las campañas y la manipulación de las instituciones “democráticas” del país, lo que hacía presumir que eran prácticamente designados para el cargo y no para la elección.

El Doctor Carpizo criticó severamente que el Presidente de la República fuera al mismo tiempo jefe de su partido, pues tan mala fue esta práctica, que si en un futuro el PRI volviera a ganar las elecciones a

---

<sup>100</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León durante su sexenio designó a seis presidentes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, tratándose todos ellos de personajes políticos cercanos a éste. Después de la gestión de cada uno, los ubicó en su gabinete o en algún organismo paraestatal o embajada. Como consecuencia de tantos cambios se vio afectada la fortaleza del partido oficial restándole continuidad a su estrategia política.



la presidencia de la República, este partido evitaría en todo lo posible que se repitiera un fenómeno de alternancia política.<sup>101</sup>

Al respecto, el ex Presidente Miguel de la Madrid Hurtado señaló que como consecuencia del debilitamiento de nuestra institución presidencial existe la posibilidad del debilitamiento del Estado Mexicano y, como consecuencia, existe un riesgo de ingobernabilidad de nuestro país.

Al respecto, considero que es necesario enfatizar que la redefinición de la responsabilidad del Presidente de la República debe traducirse en una mayor responsabilidad de quienes encabezan los otros dos poderes, principalmente de los miembros del poder legislativo.

### **2.2.6 El grupo gobernante se releva pero no se renueva. Antesala de la nueva realidad mexicana**

“El círculo de dirigentes políticos cerró sus cuadros. Pocos advenedizos podrán ingresar a él. La generación que ha conservado el poder en ésta década (los 80 ´s), lo conservará hasta finales de siglo: el grupo gobernante se releva pero no se renueva.”<sup>102</sup>

Hace 24 años aún se advertía un ejecutivo fuerte, dominante, incluso sobre los demás poderes y los miembros del legislativo sobre todo, parecían ser lacayos del Presidente José López Portillo.

---

<sup>101</sup> Cfr.- Carpizo, Jorge. “Veintidós años de presidencialismo mexicano. 1978-2000. Derecho Constitucional.” U.N.A.M., México, 2001, pp. 2 a 4.

<sup>102</sup> Hernández, Edgar, “Los Gobernadores”, Compañía General de Ediciones. México, 1980. P. 315.

El Doctor Jorge Carpizo, durante el mes de marzo de 1994 concebía un sistema presidencial mexicano, en los siguientes términos:

*“El Presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el legislativo. El Presidente designa a los Ministros, quienes no son responsables ante el Poder Legislativo. No existen entre presidencialismo y legislativo los medios de comunicación recíprocos”.*<sup>103</sup>

Probablemente la irresponsabilidad a que se refiere el Doctor Carpizo es de facto y no porque la Constitución Política no lo prevea de esa manera, pues nuestro texto constitucional tan dispone que los Secretarios de despacho son responsables de sus propios actos porque estos deben comparecer ante el Congreso para rendir el informe sobre el estado de su administración, por otra parte, la figura del refrendo también así lo indica y se prevé en la Constitución la posibilidad del juicio político y la declaración de procedencia, el problema de facto consiste en que desde 1929 el titular del ejecutivo gozó de un especial predominio y tuvo la posibilidad de gobernar sin claras contradicciones con el Congreso.

En este sentido, José Francisco Ruiz Massieu, señaló:

*“La Presidencia de la República es eje del sistema político y el verdadero cambio de éste exige necesariamente que se transforme su funcionamiento efectivo.”*<sup>104</sup>

Además, agregó que

---

<sup>103</sup> Cfr.- Armendariz, Isidoro. “Amarres del Presidencialismo.” Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, México, 2001, P. 39.

<sup>104</sup> Cfr.- Loc. Cit.

*“...el sistema presidencial se debe de concebir como una forma constitucional de gobierno y no como una método para lograr el ejercicio autoritario del poder.”*

Así, podemos aseverar que la Constitución de nuestro país sólo habrá de cumplirse en todos sus aspectos cuando se dé un cambio de facto en el ejercicio de poder, sin complicidades y en el que los actores políticos la hicieran valer cabalmente y no como un instrumento para lograr sus intereses políticos particulares.

De esta manera, las ideas del ilustre Maestro Hans Kelsen, en el sentido de que la eficacia de la norma jurídica depende de su cumplimiento, sin lo cual, se convierte en un acto legislativo y no de Derecho<sup>105</sup>, cobran plena vigencia en el cumplimiento de la meta aspiracional de vivir en un Estado de Derecho.

En la elección del 2 de julio de 2000, ganó un candidato del Partido Acción Nacional, que en ese entonces era un partido de oposición. El Lic. Vicente Fox Quezada, quien lanzó su candidatura antes de que su partido lo postulara oficialmente, apoyado por una serie de fuertes empresarios y con una acertada estrategia de marketing político, lograron la victoria en las urnas.

Después de 71 años de gobernantes provenientes del Partido Revolucionario Institucional, toma el poder un grupo de personas que carecen del oficio político de sus antecesores, pero que han roto con el principal paradigma del sistema presidencial mexicano del siglo XX: “El

---

<sup>105</sup> Kelsen Hans, “Teoría Pura del Derecho”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1982. P. 87.

candidato priísta a la presidencia era sin duda alguna, el próximo Presidente de la República”.

Así, esta nueva administración con un gabinete con poco oficio político, tuvo que hacer frente a un Congreso de la Unión dividido.<sup>106</sup>

Fueron 71 años en los que el ejecutivo se desarrolló sin controles políticos, derivado de que era al mismo tiempo la cabeza de su partido, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, a quienes sus correligionarios debían lealtad y respeto absoluto.

Para el año 2006, se habría de presentar la primera elección en la que el Presidente de la República no era el jefe del partido de Estado, situación que puso a prueba las incipientes instituciones democráticas del país.

Habría de quedar al descubierto la debilidad del régimen de partidos políticos, las instituciones reguladoras y el marco normativo aplicable.

Tras una muy cuestionada elección, los principales puntos que fueron objeto de grandes críticas son los siguientes:

Se puso de manifiesto la insuficiencia del marco normativo y la falta de instituciones con tradición democrática, al quedar al descubierto

---

<sup>106</sup> 211 diputados para el PRI; 206 para el PAN; 50 para el PRD; 17 para el PVEM; 8 para el PT; 3 para el CDPPN; 3 de representación proporcional para el PSN y 2 de representación proporcional para el PAS. Por lo que hace al senado: 60 asientos para el PRI; 46 para el PAN; 16 para el PRD; 5 para el PVEM; y 1 de representación proporcional para el PCD. De esta forma El PRI perdería el último reducto legislativo de mayoría absoluta, al quedar con 60 senadores, a cinco posiciones de lograrlo. Cfr.- LVIII legislatura, “Directorio del Congreso Mexicano LVIII legislatura 200-2003”, México; 2001. P. 609.

grandes lagunas en materia de precampañas políticas, su financiamiento, participación de miembros de la sociedad civil y extranjeros, abierta participación del Presidente de la República en favor de uno de los candidatos, carencia de fuerza del Instituto Federal Electoral para hacer cumplir oportunamente sus resoluciones, contenidos de la publicidad, entre otras.

Lo anterior, se tradujo en un proceso que claramente inequitativo, que habría de culminó con una resolución del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se reconocían todas estas prácticas, sin embargo, se señalaba que no existían suficientes elementos para considerar que habían sido determinantes en el resultado de la elección, que tuvo una diferencia de poco más de 240,000 votos, de un padrón de más de 73 millones ciudadanos.

De esta manera, habría de tomar posición el 1o. de diciembre de 2006, como Presidente de la República, el Lic. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, nuevamente candidato del Partido Acción Nacional.

### **2.2.7 Los controles políticos del Congreso y del Ejecutivo**

El Doctor Jorge Carpizo señala que por sistema de gobierno debemos entender "la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otros u otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad."<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Carpizo, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Editorial Porrúa, México 1998. P. 271.

Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo nos permiten conocer el sistema de gobierno de un país. En la actualidad existen dos principales sistemas, a saber: el parlamentario y el presidencial.

Para el Autor Maurice Duverger "el parlamentarismo es el sistema en el cual el parlamento tiene la dirección del gobierno y los ministros del gabinete son responsables ante él".<sup>108</sup>

En opinión del maestro Karl Lowenstein son seis notas las que distinguen al parlamentarismo:

- Los miembros del gabinete son miembros del parlamento.
- El gabinete está formado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que integran la coalición parlamentaria.
- El líder del gabinete es llamado primer ministro.
- Mientras que el gabinete cuente con el respaldo de la mayoría en el parlamento podrá subsistir.
- Aunque la administración pública se encomiende al gabinete, éste se encuentra en constante revisión por el parlamento.
- Entre el parlamento y el gobierno existe un control mutuo. Por un lado el parlamento puede exigir la responsabilidad política del gobierno, ya sea de uno de sus miembros o a todo el gabinete.

El parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar voto de censura al gabinete obligándolo a renunciar. Para su defensa, el gobierno tiene la facultad de disolver al parlamento y convocar a

---

<sup>108</sup> Duverger, Maurice, "Las Instituciones Políticas y El Derecho Constitucional", 6ta. Edición. Editorial Ariel, España, 1982. P. 246.

elecciones para que sea el pueblo quien decida cual de los dos tiene la razón.<sup>109</sup>

Para calificar a un régimen de parlamentario no tiene trascendencia conocer cual es el órgano preponderante, ya sea el parlamento o el gabinete.

El sistema presidencial se caracteriza principalmente por que el gobierno está en manos de un Presidente elegido por el pueblo y su gabinete lo conforman una serie de personas que libremente pueden ser nombrados y removidos del cargo y no son responsables frente al Congreso, aunque tengan la obligación en el caso de nuestro país, de rendir un informe anual sobre el estado de sus gestión.

El sistema presidencial se caracteriza por la independencia entre los poderes ejecutivo y legislativo, dentro de un marco de colaboración institucional.

Toda vez que el presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría parlamentaria, se puede traducir en ingobernabilidad y una etapa de caos, pues sus diferencias políticas pueden aflorar en sus relaciones.

Se piensa que el sistema presidencial es de difícil funcionamiento y que solo en unos cuantos países puede dar buenos resultados.

Pienso, que para que esto pueda acontecer en nuestro país, bajo las nuevas condiciones políticas es de suma importancia que los dirigentes

---

<sup>109</sup> Cfr.- Lowenstein, Karl, "Teoría de la Constitución ", Alisa, España, 1995, pp. 105 a 107.

de los principales partidos políticos, el titular del ejecutivo y los miembros del congreso asuman una posición madura y responsable, a fin de olvidar sus diferencias partidistas e ideológicas y lograr consensos basados en la responsabilidad institucional.

Por lo anterior, es indispensable recordar que no todos los actos del ejecutivo son totalmente independientes, sino que requieren de la aprobación del congreso o de alguna de sus cámaras para que tengan plena validez.

Asimismo, la sociedad espera de los miembros del Congreso una actuación madura, que se manifieste en votos de conciencia en el sentido que más convengan a los intereses del país y no votos corporativos o de partido, que sólo favorecen la posición del interés particular de una fracción parlamentaria.

En este sentido, por control debe entenderse, de acuerdo a su acepción etimológica, una especie de registro o duplicado que se llegaba a realizar a fin de verificar el contenido del original de algo.

Por su finalidad, el Maestro Francisco Rubio Llorente considera que el control parlamentario es "El procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular emplea para verificar si la acción del gobierno se acomoda o no a su criterio, en caso de que el examen resulte negativo, la responsabilidad del gobierno o, lo que es lo mismo, imponer su cese."<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Rubio Llorente, Francisco, "El Control Parlamentario", Corte General de España; 1985. pp. 93 y 94.



La responsabilidad a que alude el autor español sólo es conveniente dentro de un sistema parlamentario de gobierno, no en uno presidencialista por el grave caos que puede traer aparejada la destitución del titular del ejecutivo, dejando acéfala la dirección del gobierno federal. No obstante, es rescatable su idea responsabilizadora del gobierno.

**Control sobre su facultad de nombramiento.**- La redacción de la fracción II del artículo 89 es muy peligrosa, puesto que si bien es cierto tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y los demás empleados de la Unión, esta situación puede cambiar cuando el Congreso determine en las leyes secundarias algún otro mecanismo de nombramiento, que bien pudiera ser de carácter parlamentario o mixto.

La fracción III del mismo ordenamiento constitucional dispone que el nombramiento de los ministros, los agentes diplomáticos y los cónsules generales se tienen que hacer con la aprobación del senado de la república, bajo el mismo mecanismo está contemplado el nombramiento de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de hacienda; sin embargo, la fracción V del artículo 89 Constitucional nuevamente nos remite al texto de la legislación secundaria por lo que hace al mecanismo de su nombramiento, dejando en manos del Congreso esta materia, que durante muchos años estuvo en manos del ejecutivo, como una de sus facultades metaconstitucionales.

No sólo el legislativo, a través del Senado de la República sirve de contrapeso en la facultad de nombramiento del ejecutivo, sino que la

comisión permanente puede intervenir cuando el senado no esté en sesiones ordinarias.

**Control presupuestal.**- La Cámara de Diputados, en su calidad de representantes del pueblo tiene la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (exclusivamente) y la Ley de Ingresos de la Federación.

De esta manera, tanto los gastos como los ingresos de toda la administración pública, incluyendo los órganos de los tres poderes, están sujetos a la decisión de esta cámara.

Este control bien utilizado debe constituirse como el elemento principal de justicia social con el que cuenta el gobierno federal para distribuir la riqueza nacional.

De ahí, que resulta de fundamental importancia la reforma que establece la obligación de que el ejecutivo presente sus proyectos en materia económica-presupuestaria a más tardar el 8 de septiembre de cada año.<sup>111</sup>

**Fiscalización del gasto público.**- El Congreso tiene una activa participación en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos de la Federación, también participan en la revisión de la Cuenta Pública, es decir, deben revisar que los

---

<sup>111</sup> Cfr.- Mora Donato, Cecilia Judith, "Principales Procedimientos Parlamentarios", LVIII legislatura. México; 2001. Alonso de Antonio, José Antonio, "Derecho Parlamentario", Editorial Bosch. España; 2000.

dineros públicos se hayan utilizado en los rubros especificados en las leyes antes citadas.<sup>112</sup>

La revisión de la cuenta pública federal está a cargo de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, órgano dependiente de la Cámara de Diputados que debe tener un carácter eminentemente técnico.<sup>113</sup>

Como lo señala el Doctor Carpizo “estas facultades otorgan a la Cámara de Diputados un poder indiscutible, ya que pueden poner en entredicho la honorabilidad de la administración y como se ha escrito, el prestigio del ejecutivo queda a merced de los Diputados, quienes pueden diferir la aprobación o pueden condenar los gastos.”<sup>114</sup>

### **2.2.8 Examen particular de la responsabilidad del Presidente de la República a la luz del artículo 108 Constitucional**

En primera instancia, podemos hacer el señalamiento de la plena irresponsabilidad del Presidente de la República a la luz del texto actual de nuestra Constitución, derivada de lo establecido por el artículo 108, segundo párrafo, que a la letra señala “El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.”

La no responsabilidad de la figura presidencial se ve reforzada por la dispersión en todos los miembros de su gabinete, quienes según lo

---

<sup>112</sup> Fernández de Pirla, José María, “El tribunal de cuentas de las comunidades europeas y los tribunales de cuentas de los países miembros: competencias y relaciones”, Tribunal de Cuentas. España; 1991.

<sup>113</sup> Cfr.- Mijangos Borja, María de la Luz, “El Control del Presupuesto en una Democracia”, U.N.A.M. México, 1992. P. 109.

<sup>114</sup> Carpizo, Jorge, “La Constitución Mexicana de 1917”, Op. Cit. P. 275.

establecido por el artículo 92 de nuestra Carta Magna están obligados a refrendar los actos del Presidente.

Así una negativa a refrendar un acto del ejecutivo, provocaría inmediatamente su remoción del cargo y el nombramiento de otra persona más "leal" al Presidente.

En opinión del Maestro Gabino Fraga "Las funciones del refrendo dentro de nuestra legislación, se asemejan a las que desempeñan dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una limitación material a la voluntad del Presidente es la base de la responsabilidad ministerial".<sup>115</sup>

Existen sistemas que no cuentan con la figura del refrendo, pero incluso, en aquellos países en donde sí existe, hay determinados actos del jefe de estado que se encuentran al margen de éste.

En todos esos supuestos no se establece una persona que avale los actos emitidos por el jefe de estado, de donde se podría inferir que éste es el responsable directo, pero por desgracia no está previsto este supuesto en el texto constitucional, expresa o implícitamente se le exime de cualquier responsabilidad política.<sup>116</sup>

En la actualidad, el ámbito de responsabilidad de un jefe de estado es prácticamente nulo. La irresponsabilidad política y la escasa responsabilidad penal son características esenciales que acompañan a la

---

<sup>115</sup> Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo" Porrúa, México 1998, P. 184.

<sup>116</sup> Serra Cristóbal, Rosario, "Revista de Estudios Políticos", No. 115, Nueva Época, Madrid, Enero- Marzo 2002. P. 167.

figura del jefe de estado, ya sea que se trate de un sistema presidencialista, semipresidencialista, parlamentarista o una monarquía.

No obstante lo anterior, el sistema de responsabilidad de un jefe de estado no puede ser un dogma, ni puede tratarse de forma homogénea en todos los países del mundo pues el sistema que al efecto se adopte debe tomar en cuenta el cúmulo de funciones a cargo de esta figura, de donde la exención de responsabilidad de un jefe de estado se justifica en menor medida debido a que acapara un cúmulo de funciones propias.<sup>117</sup>

De ahí, que considero necesario prever una reforma constitucional y legal en la que se contemple una mayor responsabilidad de la figura presidencial, aunque dicha reforma debe ir acompañada del incremento de la responsabilidad de los miembros del poder legislativo, a fin de constituir un sistema de responsabilidades que sea un instrumento de equilibrio en el juego de pesos y contrapesos que se da entre los distintos poderes en que se divide el ejercicio del poder público en México.

En este sentido, el Doctor Jorge Carpizo nos señala que “una de las características de los estados de nuestros días es, sin lugar a dudas el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros y sobre los mecanismos de decisión política del Estado... Lo importante es que el Poder Ejecutivo esté controlado por los poderes Legislativo y Judicial; que no exista posibilidad de arbitrariedad y si ésta se da, que el derecho violado sea susceptible de ser resarcido.”<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Cfr.- Ibidem. pp. 155 y 156.

<sup>118</sup> Carpizo, Jorge, “Temas Constitucionales” 2da. Edición, Porrúa y U.N.A.M., México 2003. pp.28 y 29.

Un sistema de responsabilidades de los servidores públicos que funcione adecuadamente, es un requisito indispensable para que como sociedad comencemos a erradicar los principales males que ha azotado a nuestro país desde su génesis: la corrupción y la impunidad.

El Doctor Luis Molina Piñeiro sobre el particular, nos señala que “en todo sistema en el que la élite política (poder formalmente establecido) es autómata e independiente de los factores reales de poder, especialmente del económico, la corrupción es connatural, sobre todo cuando se trata de un sistema económico subdesarrollado y dependiente en un proceso de industrialización, y de un régimen político semidemocrático, como es el caso de México.”<sup>119</sup>

Asimismo, el Historiador Héctor Aguilar Camín asevera que la corrupción es una de las consecuencias de la Revolución Mexicana, como uno de los privilegios se encuentra el enriquecimiento personal, y significa “...sobre todo, la consecuencia de la extracción del liderato revolucionario triunfador y de un modo peculiar de hacer la guerra de reclutar y financiar a los ejércitos...”.<sup>120</sup>

Es importante señalar que no ha faltado Presidente de la República que se pronuncie en contra de las causas y efectos de la corrupción burocrática,<sup>121</sup> sin embargo, siempre se ha presumido que han realizado malos manejos financieros y que dentro de los mismos han obtenido un lucro injustificado.

---

<sup>119</sup> Molina Piñeiro, Luis, “Estructuras del Poder y Reglas del Juego Político en México”, U.N.A.M., México 1980, pp. 32 y 33.

<sup>120</sup> Cfr.- Aguilar Camín, Héctor, “Salvos de la Revolución”, Editorial Océano, México 1984, P. 153.

<sup>121</sup> Cfr.- Sánchez Bringas, Enrique, “Revista Anuario Jurídico”, Tomo XVI, U.N.A.M., México 1989. pp. 249 a 252.

La opinión pública considera que uno es el tono del discurso político que no se ha podido traducir al terreno de los hechos, que lamentablemente se ha dogmatizado una máxima preconizada por la clase política mexicana del siglo XX: "político pobre, pobre político."<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Particularmente se le atribuye al político priísta Carlos Hank González.

## **CAPÍTULO 3. DERECHO COMPARADO**

### **3.1 El Derecho Constitucional Comparado**

A continuación, procederemos a realizar un estudio comparativo de los sistemas de responsabilidades que operan en algunos de los países con los que nuestro país tiene una mayor integración cultural y comercial.

En la opinión del Doctor Manuel García Pelayo, la misión del Derecho Constitucional Comparado es “el estudio teórico de las normas jurídico-constitucionales positivas (pero no necesariamente vigentes) de varios estados, preocupándose por destacar las singularidades y los contrastes entre ellos o entre grupo de ellos. Por consiguiente, es una disciplina que agrupa una pluralidad de órdenes jurídicos constitucionales; pero el criterio de agrupación es variable...”<sup>123</sup>

García Pelayo continúa señalando que el Derecho Constitucional General viene a significar lo que sería una especie de Teoría General del

---

<sup>123</sup> García Pelayo, Manuel, “Derecho Constitucional Comparado”, Fundación Manuel García Pelayo. Venezuela, 2002. P. 20.



Derecho Constitucional democrático-liberal, que se debe gracias a la unificación de la imagen jurídica del mundo, materializada en una especie de Derecho Constitucional Común.

Continúa, citando al maestro italiano Santi Romano, para quien el Derecho Constitucional General es aquella disciplina que “Delinea una serie de principios, de conceptos, de instituciones que se hayan en los varios derechos positivos o en grupos de ellos para clasificarlos y sistematizarlos en una visión unitaria.”<sup>124</sup>

Ambos tipos de estudio han sido y son importantes para la elaboración de la presente investigación, pues tanto los conceptos como la comparación de instituciones jurídicas y textos constitucionales nos permiten ver con mayor claridad el rumbo de la obra.

Hemos podido ver la tendencia histórica de la responsabilidad de los Jefes de Estado y de Gobierno a la luz de nuestra propia historia y experiencias, así como el contenido de una serie de conceptos, siendo el más importante el de la responsabilidad, a fin de conocer su contenido y su continente, para luego pasar al Derecho Constitucional Comparado y ver la justificación que pudiera tener algún otro Estado para plasmar en su respectivo texto constitucional la responsabilidad o la no responsabilidad de su Jefe de Estado y de Gobierno.

### **3.1.2 La República de la Argentina**

Una de las características de la institución presidencial en la República de la Argentina es que la titularidad se divide en dos

---

<sup>124</sup> Romano, Santi, “Principi di Diritto Costituzionale Generale”, 2ª edición. Italia; 1946. pp. 11 y 12.

personas: el Presidente y el Vicepresidente, quien a su vez es quien encabeza al Senado.

Otra nota característica de su sistema presidencial es que a diferencia del nuestro, sí se permite la reelección inmediata del titular del Ejecutivo, cuyo periodo de gestión es de cuatro años, y siendo reelecto tiene la posibilidad de gobernar durante ocho años (artículo 90 Constitucional).

La elección del Presidente y Vicepresidente es directamente por el pueblo, compartiendo ésta característica con el sistema mexicano (artículo 94 Constitucional).

Por su parte, el artículo 23 de dicha Constitución textualmente establece:

*“Artículo 23.- En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspendas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el Presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino.”*

Se trata de un numeral que tiene cierta semejanza al artículo 29 de nuestra Constitución Política, pero que al mismo tiempo implica una serie de limitaciones al ejercicio del Ejecutivo, cuya violación pudiera ser materia de responsabilidad para la figura presidencial.

Por su parte, el artículo 36 de la Constitución Argentina, en su parte conducente, prevé la responsabilidad de aquellos sujetos que se lleguen a enriquecer, cometiendo delito en contra del Estado:

*“Artículo 36. Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos.”*

En este orden de ideas, del texto del artículo 53 se desprende que el Presidente Argentino está sujeto a control penal de sus actos, mediante un procedimiento análogo a la declaración de procedencia, en que los Diputados son los únicos facultados para tramitar la causa respectiva:

*“Artículo 53.- Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, al Jefe de Gabinete de Ministros, a los Ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.”*

Para los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, el Senado se erige en juzgador de los altos funcionarios que se enumeran, incluido el Presidente de la República, en cuyo caso, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema y no por el Vicepresidente, como usualmente lo hace.

*“Artículo 59.- Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la*

*Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. "*

La sanción a que se puede hacer acreedor el Presidente de la República de la Argentina incluye su inmediata remoción, y lo inhabilita para ocupar de nueva cuenta cargos públicos, además de las sanciones ordinarias a que se haya hecho acreedor y que le impongan los tribunales ordinarios, tal y como se desprende del artículo 60:

*"Artículo 60.- Su fallo (del Senado) no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aún declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios."*

Al igual que en el caso de México, en Argentina se prevé un órgano integrado al Poder Legislativo que se encarga de fiscalizar el buen uso de los recursos del erario público, por parte de los servidores públicos, cuya regulación constitucional se encuentra en el artículo 85:

*"Artículo 85.- El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.*

*El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.*

*Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.*

*Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.”*

Se trata ni más ni menos de la función fiscalizadora que en nuestro régimen constitucional debe cumplir la entidad de fiscalización Superior de la Federación, sobre la que ya hemos hecho referencia.

El texto constitucional argentino prevé un mecanismo de sustitución del presidente cuando éste por alguna causa, entre las que se contempla su destitución, dejare de ejercer el cargo, cuya mecánica está prevista en el texto del artículo 88 Constitucional:

*“Artículo 88.- En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del Presidente y Vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo.” (énfasis añadido)*

La multiplicidad de funciones a cargo del presidente argentino, justifican la responsabilidad de éste, cuyo reconocimiento se contempla en la fracción primera del artículo 99, mismo que a la letra dispone:

*“Artículo 99.- El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:*

- 1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.*
- 2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.*

*3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.*

*El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.*

*Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.*

*El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.*

*4. Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto.*

*Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos.*

*Un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo, será necesario para mantener en el cargo a cualquiera de esos magistrados, una vez que cumplan la edad de setenta y cinco años. Todos los nombramientos de magistrados cuya edad sea la indicada o mayor se harán por cinco años, y podrán ser repetidos indefinidamente, por el mismo trámite.*

*5. Puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados.*

*6. Concede jubilaciones, retiros, licencias y pensiones conforme a las leyes de la Nación.*

7. *Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.*

8. *Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras, dando cuenta en esta ocasión del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.*

9. *Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera.*

10. *Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.*

11. *Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.*

12. *Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación.*

13. *Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas; y por sí solo en el campo de batalla.*

14. *Dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.*

15. *Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso.*

16. *Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el artículo 23.*

17. *Puede pedir al jefe de gabinete de ministros y a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás*

*empleados, los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlos.*

*18. Puede ausentarse del territorio de la Nación, con permiso del Congreso. En el receso de éste, sólo podrá hacerlo sin licencia por razones justificadas de servicio público.*

*19. Puede llenar las vacantes de los empleos, que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima Legislatura.*

*20. Decreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento."*

Su contenido es muy similar al texto del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacando la facultad de nombramiento y remoción de los más altos funcionarios de la Nación, que en el caso de nuestro país es controlado por el Senado.

La figura del refrendo también es adoptada por esta Constitución, sin embargo, y no por ello, la responsabilidad política debe diluirse, a pesar de que sin éste requisito los actos del Presidente carecen de eficacia, tal y como lo dispone el artículo 100 del mismo magno ordenamiento.

Más aún, el Jefe de Ministros tiene responsabilidad política frente al Congreso de la Nación, por la administración general del país; ejercicio de la facultad reglamentaria; nombramiento de los miembros de la administración, exceptuando los que atañen al Presidente; recaudación de los dineros públicos y el buen ejercicio del presupuesto (artículo 100 Constitucional).



Cabe señalar, que el Jefe de Ministros puede ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras, tal y como lo dispone el artículo 101.

En el caso argentino, la responsabilidad de los ministros (miembros del gabinete) no se diluye, sino que es solidaria, ya que acertadamente la Constitución expresamente así lo dispone.

*“Artículo 102.- Cada ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente de los que acuerda con sus colegas.”*

Es importante dejar asentado que el Presidente Mexicano sólo es responsable por la comisión del delito de traición a la patria y delitos graves del orden común.

La legislación secundaria es la que se encarga de especificar las conductas típicas, a diferencia del caso argentino, pues en su artículo 119 constitucional dispone:

*“La traición contra la Nación consistirá únicamente en tomar las armas contra ella, o en unirse a sus enemigos prestándoles ayuda y socorro. El Congreso fijará por una ley especial la pena de este delito; pero ella no pasará de la persona del delincuente, ni la infamia del reo se transmitirá a sus parientes de cualquier grado.”*

Se puede citar un caso de crisis política que vivió aquel país tras la muerte del General Juan Domingo Perón, quien asumiera la presidencia del país después de la renuncia de Héctor J. Campora. Mientras que la Vicepresidencia se decidió en favor de la esposa del primer mandatario.

Cuando ésta última tuvo que asumir la presidencia no contaba con experiencia en cargos burocráticos o legislativos.

Al principio, la clase política mostró su apoyo a fin de lograr cierta estabilidad en el país, pero el proceso político se fue degradando, así como el gobierno de la Sra. Isabel Perón.

El conflicto ya se había traducido a ciertos actos de investigación del Congreso con motivo del manejo de los fondos del Ministerio de Bienestar Social. A pesar de las presiones de distintos sectores, la Presidenta no estaba dispuesta a renunciar. Las salidas eran pocas: la renuncia de la Presidenta, el juicio político o el golpe de Estado.

La situación política de aquel país durante el año de 1975 se cimbraba por actos de corrupción, violencia e ingobernabilidad. En el mes de junio vino un golpe inflacionario de graves consecuencias, por lo que hubo una enérgica reacción del sindicalismo encabezada por el Ministro del Trabajo, culminando con una huelga declarada a su propio gobierno.

Ante la crisis desatada, la Presidenta pidió licencia por enfermedad, dejando el gobierno de forma provisional al Sr. Ítalo Luder (Presidente de Senado). Pero la mandataria, poco tiempo después reasumiría el poder.

La violencia iba en aumento y el panorama económico no era alentador ya que iba sin rumbo y en constante deterioro. Esto evidenciaba un vacío de poder, y en el aire se respiraba un clima golpista.

De hecho, trataron de iniciar dos juicios políticos en contra de la mandataria, basándose en el argumento de su mal desempeño en el mando del gobierno. Las conductas de que se acusaba a la Sra. Isabel Perón eran de dos clases: acciones y omisiones.

Algunos de ellos, presuntamente delictivos, y algunas prácticas de los presidentes argentinos, entre las que figuran: intervenciones federales, atentados contra la libertad de prensa, oposición a las facultades de investigación de la Cámara de Diputados y ejercicio de influencia electoral.

A pesar de los esfuerzos de los opositores, los intentos de juicio político fueron infructuosos. La crisis concluyó con el exilio de la Sra. Isabel Perón en el Reino de España.

En la opinión del autor Mario D. Serrafiero, el *impeachment* por la causal de mal desempeño es mucho más flexible que si se trata de encuadrar la conducta del presidente a un determinado delito.<sup>125</sup>

### **3.1.3 La República de Colombia**

Al igual que en el caso de Argentina, la figura presidencial radica en dos personas, a saber: Presidente de la República y su Vicepresidente, quienes habrán de ejercer su mandato durante cuatro años.

---

<sup>125</sup> Cfr.- Serrafiero, Mario D.- Revista de Estudios Políticos, novena época. No. 92, Madrid, España; abril-junio de 1996. pp. 152 a 158.

Por reforma constitucional del año 2005, dicho periodo presidencial se puede prorrogar por otros cuatro años más, a través de la reelección.

Existe una acentuada preeminencia del Presidente de la República, y en la opinión del Maestro Jacques Lambert, encuentra su explicación en los orígenes del derecho político colombiano, influido en cierta medida por los sistemas: español, norteamericano y francés.

Tal preeminencia del poder ejecutivo no se debe a la influencia de otros países, sino a la naturaleza y características de su propio régimen.<sup>126</sup>

Así como ocurre en otros países que viven bajo un sistema presidencialista, el titular del poder ejecutivo goza de una gran cantidad de funciones de distinta naturaleza, por lo que se les ha clasificado en su aspecto material como: legislativas, administrativas y jurisdiccionales.<sup>127</sup>

La constitución colombiana contiene en su artículo 60. el primer esbozo de la responsabilidad de los servidores públicos, basada en la máxima jurídica que reza:

“El gobernado es libre de hacer cualquier cosa que no le impidan la leyes; mientras que las autoridades sólo pueden hacer lo que las leyes ordenen”

Y así, se desprende de la lectura de dicho artículo.

---

<sup>126</sup> Cfr.- Lambert, Jacques, N. "América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas", Ediciones Ariel. España; 1973. pp. 54 y ss.

<sup>127</sup> Cfr.- Rodríguez, Libardo R. "Estructura del Poder Público en Colombia", 7ª edición. Editorial Temis. Santa Fe; 1999. pp. 49 y ss.

*“Artículo 6. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”*

Después de una serie de artículos que garantizan una serie de libertades individuales y sociales similares a las contenidas en la Carta Magna colombiana, llegamos al texto del artículo 90 en donde responsabiliza patrimonialmente al Estado por los daños ocasionados por sus autoridades, sin perjuicio de que éste pueda repetir contra la autoridad infractora, mandato que se refuerza con el mandamiento del artículo siguiente, que a la letra establece:

*“Artículo 91. En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.”*

A su vez, el artículo 92 legitima a cualquier persona física o moral para solicitar “...la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas.”

Los actos del Presidente colombiano, que de forma simultánea es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, corresponsabilizan al Director del Departamento Administrativo que lo refrende, tal y como lo dispone el artículo 115 Constitucional.

Por su parte, el artículo 124 dispone que “La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.”

Los Ministros son responsables de las actividades que desempeñen con motivo de su cargo, pero son políticamente responsables frente al Congreso, quien podrá destituirlos mediante una moción de censura que al efecto se emita, en términos de los párrafos 8 y 9 del artículo 135:

*“Son facultades de cada Cámara:*

8. Citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros no concurran, sin ex cusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer moción de censura. Los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

*9. Proponer moción de censura a los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.*

*Entrando en materia de responsabilidad presidencial, el artículo 174 sí contempla ésta posibilidad a efecto de que la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores determinen lo conducente en la esfera de sus respectivas competencias. La primera de ellas como órgano de acusación en términos de lo dispuesto por el artículo 178 párrafo tercero y la segunda como jurado de sentencia.*

***“Corresponde al Senado conocer las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados del Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque***

*hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.” (énfasis añadido)*

La destitución del Presidente puede ser originada por una sentencia, tal y como lo señala el artículo 194 Constitucional, por las causas siguientes:

*“Son faltas absolutas del Presidente de la República su muerte, su renuncia aceptada, **la destitución decretada por sentencia**, la incapacidad física permanente y el abandono del cargo, declarados éstos últimos por el Senado.” (énfasis añadido)*

En este orden de ideas, los siguientes artículos establecen lo siguiente:

*“Artículo 198. El Presidente de la República, o quien haga sus veces, será responsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes.”*

Esta responsabilidad es similar a la que se establecía para el Presidente de la República Mexicana, en el texto de la Constitución de 1857.

*“Artículo 199. El Presidente de la República, durante el período para el que sea elegido, o quien se halle encargado de la Presidencia, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa.”<sup>128</sup>*

---

<sup>128</sup> El texto de la Constitución que le precedía, en su artículo 131 preveía “el Presidente de la República, mientras dura en éste empleo, solo puede ser acusado y juzgado ante el senado en los casos del artículo 89”. Por su parte el texto del artículo 89, a la letra señalaba: “La Cámara de Representantes tiene el derecho exclusivo de acusar ante el Senado al Presidente de la República, al Vicepresidente y a los ministros de la Alta Corte de Justicia, en todos los casos de una conducta manifiestamente contraria al bien de la República y a los deberes de sus empleos, o de delitos graves contra el orden social”. Ferrer Muñoz, Manuel y Roberto de Luna Carrasco, Op. Cit. P. 158.

Como un mecanismo de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, los ministros o directores de departamentos tienen la obligación de rendir un informe sobre la situación que guarda la administración en sus respectivos ramos durante los primeros quince días de cada legislatura (artículo 208 Constitucional), tal y como ocurre en otros sistemas presidencialistas.

La no responsabilidad política del Presidente, en apariencia es susceptible de ser transferida a los miembros de su gabinete en términos de lo que dispone el artículo 211, que a la letra establece:

*“Artículo 211. La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar a sus ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.*

***La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrán siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.***

*La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.” (Énfasis añadido)*

El capítulo sexto de la Constitución Colombiana contempla lo que llama “casos de excepción”, como una serie de prescripciones normativas de carácter muy especial, cuando concurren una serie de factores que perturban la paz pública, y atentan contra la seguridad del Estado, especialmente cuando se trata de la declaración de guerra.



Al respecto, el numeral 5 del artículo 214 Constitucional establece:

*“El Presidente y los Ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.”*

En este orden de ideas, el artículo 235 Constitucional dispone que es facultad de la Suprema Corte de Justicia “Juzgar al Presidente de la República o quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.”

El control financiero del Estado estará a cargo de la Contraloría General de la República, tanto a los organismos públicos como privados que utilicen dineros de la Nación, en términos de los artículos 267 a 274 de la Constitución.

### **3.1.4 El Reino de España**

Continuamos nuestro estudio de Derecho Comparado, analizando la legislación constitucional del Reino de España, tomando en cuenta que la misma representa el antecedente más remoto de muchas de nuestras instituciones y mecanismos de control constitucional.

El artículo 9o. Constitucional es categórico al señalar:

*“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las*

*disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, **la responsabilidad** y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.*” (Énfasis añadido)

Asimismo la suspensión de los derechos y libertades injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes, según dispone el artículo 55 Constitucional.

La monarquía española está encabezada por el Rey, quien es Jefe de Estado y no es responsable de sus actos, como queda de manifiesto en el artículo 56, punto 3, que textualmente establece:

*“3. La persona del Rey de España es inviolable y **no está sujeta a responsabilidad**. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65,2.”* (Énfasis añadido)

Es por ello, que el refrendo adquiere una gran importancia en este sistema monárquico, ya que se deriva la responsabilidad a los Ministros de Estado, al establecer que los actos que carezcan de este requisito carecen de validez, de conformidad con el artículo 56 Constitucional (92 de nuestra Constitución), que a la letra dispone:

*“Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso.”*

Por su parte, el artículo 64 establece:

*“Artículo 64. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.”*

Existen algunos autores que exponen las razones históricas que justifican la no responsabilidad de los actos de un Jefe de Estado como el Rey. Primeramente, por ser considerado un sujeto que no podía actuar en contra de la ley, al ser considerado casi como un ser sagrado.

Este principio ha sido heredado por las monarquías parlamentarias actuales y al mismo tiempo se ha vivido un alejamiento del Monarca hacia las tareas políticas.

El mantenimiento del principio de no responsabilidad del jefe de estado o Rey y su coexistencia con el desarrollo del régimen representativo provocó que se trasladara la responsabilidad política hacia los Ministros, quienes de forma simultánea iban acaparando las funciones ejecutivas, a través de la figura del refrendo.

Por las razones expuestas, en lo concerniente a la responsabilidad del Jefe de Estado, cabe encontrar dos modelos distintos, a saber:

- a. Aquel que siguiendo la tradición histórica del parlamentarismo, hace responsable de los actos del Jefe de Estado a una tercera persona, por la institución del refrendo.
- b. El modelo en que no hay previsión alguna para exigir la responsabilidad política del Jefe de Estado.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Cfr.- Serra Cristóbal, Rosario.- Op. Cit. pp. 162 y 163.

El gobierno está encabezado por el Presidente, y con él coadyuvan los Vicepresidentes, los Ministros y los demás miembros que establezca la ley.

Aunado a lo anterior, el artículo 98 Constitucional establece:

*“Artículo 98. El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.”*

Desde la designación del Presidente de la Monarquía Española, el Parlamento tiene una notable ingerencia, tal y como se desprende de la lectura del artículo 99, cuyo texto establece:

*“Artículo 99. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.*

*1. ...*

*2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.*

*3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.*

*4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.*

*5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el*

*Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.”*

Por lo que hace a la responsabilidad penal del Presidente Español, el artículo 102 Constitucional la prevé en los siguientes términos:

*“1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*

*2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.*

*3. La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.”*

Para la Autora Susana Gómez Aspe, la elección de los mecanismos a través de los cuales se puede exigir la responsabilidad penal de los miembros del gobierno debe tomar en cuenta los siguientes factores:

- Deben existir las garantías suficientes como para evitar que los responsables del Ejecutivo sean perturbados en sus actividades por cualquier ciudadano que les quiera imputar alguna conducta delictiva; pero
- Tampoco se puede ser tan generoso con los gobernantes, ya que por su capacidad de información y decisión se encuentran en una posición idónea como para servirse del aparato estatal a fin de evitar se les finque responsabilidad alguna.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Cfr.- Gómez Aspe, Susana.- Revista de Estudios Políticos, No. 105, Nueva Época. Madrid, España, julio-septiembre de 1999. P. 335.

Del texto constitucional en estudio, se desprende claramente que tanto el Presidente del Gobierno Español, como los demás miembros del mismo son responsables penalmente, por los delitos que cometan durante su encargo, como lo sería cualquier otro ciudadano.

Sin embargo, esta aparente igualdad ante la ley se rompe cuando se prevén reglas especiales de carácter procedimental, que se deben seguir como una condición *sine qua non* para que se proceda en contra de los miembros del gobierno.<sup>131</sup>

Algunos autores han considerado que la diferencia procesal que existe, se debe a las diferencias sustanciales entre un civil y un miembro del gobierno, pues el segundo cumple con una función institucional de suma importancia para el buen funcionamiento de la administración estatal, por lo que se protege a la persona que reviste el carácter institucional a fin de evitarle molestias durante su gestión y sólo cuando sean fundadas las acusaciones y así proceda, podrá ser destituido, previo respeto de la garantía de audiencia.

El que la no responsabilidad política del Jefe de Gobierno sea algo generalizado, no significa que lo mismo deba ocurrir con relación a la responsabilidad penal y a diferencia de la segunda, no se finca sobre actuaciones ilícitas y no descansa sobre criterios de legalidad, sino de oportunidad.

---

<sup>131</sup> Cfr.- García Mahamut, Rosario, "Estudios de Derecho Constitucional en homenaje al profesor Joaquín García Morillo", Editorial Tirant Lo Blanch. España; 2001. P. 381.

No obstante, la responsabilidad penal puede llegar a traducirse en la responsabilidad política, ya que es casi seguro que conduzca a la destitución de la persona que ejerza dicha titularidad.

Por otro lado, el artículo 113 Constitucional en sus partes conducentes dispone que:

*“El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura... La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno... La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas... Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.”*

El artículo 114 Constitucional prevé un mecanismo a través del cual se puede remover al Presidente del Gobierno Español cuando el Parlamento le ha retirado su confianza, en los siguientes términos:

*“1. Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99.*  
*2. Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno.”*

El ejercicio del Gobierno en España se basa en la siguiente premisa:

*“En un régimen parlamentario, el gobierno es siempre en su origen el gobierno de la mayoría parlamentaria”*

Además de la legitimidad de origen debe existir la de ejercicio, pues debe obtener la confianza de la Asamblea, y con el tiempo conservarla.

Esta última exige la no activación del mecanismo por el que se exige la responsabilidad política del gobierno, siendo éste “la moción de censura”.

Finalmente, cabe señalar que la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento o congreso es una característica inherente a un régimen que se quiera calificar de parlamentario.<sup>132</sup>

Un control parlamentario que existe sobre el Gobierno es el presupuestal y fiscalizador, que parece ser una constante de cualquier régimen, sin importar que sea presidencialista o parlamentario, tal y como se desprende del texto de los artículos 128 a 136 de la Constitución Española.

Lo que salta a la vista del texto constitucional español, es la no responsabilidad del Monarca, incluso la penal. No ha faltado quien opine que esto no es posible en los modernos estados de derecho, además de calificar dicha fórmula de anacrónica.

El mantenimiento de la no responsabilidad del Rey volvió a ser tema de discusión ante la posible ratificación por España del Estatuto de Roma por el que se crea la Corte Penal Internacional que prevé expresamente la responsabilidad de los Jefes de Estado.

---

<sup>132</sup> Cfr.- Pérez Royo, Javier, “Curso de Derecho Constitucional”, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas. España; 1996. pp. 448 y 449.



A fin de resolver dicho problema, hubo quien propuso la reforma a su Constitución, pues era obvio que ambos ordenamientos chocaban. Otros propusieron prever el refrendo en aquellos actos no contemplados hasta el momento, olvidando que muy pocos son los actos que escapan de tal filtro.

Finalmente, se decidió dejar el texto tal y como estaba, ya que en la opinión de algunos Ministros, la supuesta contradicción era meramente formal, sin que pueda tener implicaciones prácticas.<sup>133</sup>

### **3.1.5 Los Estados Unidos de América**

Indudablemente, el Derecho Constitucional Estadounidense es el que ha tenido una mayor influencia en el Derecho Constitucional Mexicano, sobre todo en los trabajos del Constituyente de 1823-24 y, posteriormente, en las Constituciones de 1857 y la vigente de 1917.

El régimen federal y el sistema presidencial habrían de ser dos instituciones heredadas del Constitucionalismo norteamericano y que de manera directa influyeron en el desarrollo del sistema político mexicano durante el siglo XIX y, de la misma manera, en los recurrentes periodos de inestabilidad.

El Constituyente Estadounidense para lograr una figura institucional que no fuera la imagen del Monarca inglés, estableció una limitación temporal a su cargo y la coparticipación del Senado en sus funciones.

---

<sup>133</sup> Cfr.- Serra Cristóbal, Rosario. Op. Cit. pp. 171 y 172.

Según se desprende de su texto constitucional, el sistema para la elección del Presidente es indirecto, ya que el pueblo debe elegir a los llamados “electores presidenciales”, haciéndolo en cada uno de los estados que componen la Unión Americana.

Realmente el tema que nos ocupa es la destitución del presidente, como consecuencia de haber incurrido en algún tipo de responsabilidad, y que en el caso concreto, debe ser penal, mediante un procedimiento de tradición inglesa, llamado *impeachment*.

Por tratarse de un sistema presidencial, la responsabilidad política de su presidente es solamente frente al electorado y la opinión pública<sup>134</sup>, más no frente al Congreso, pues como lo señalan distinguidos constitucionalistas, ese tipo de responsabilidad se trata de una característica de los sistemas parlamentarios.

Habremos de notar que entre el contenido de la Constitución de los Estados Unidos y la de Colombia, así como de los países de derecho escrito hay una diferencia esencial:

Estados Unidos se rige fundamentalmente por el derecho consuetudinario; es decir, el que día con día crean las autoridades jurisdiccionales al fallar los casos que se someten a su consideración.

A pesar de contar con leyes en distintas materias, se trata de meros lineamientos, de carácter muy flexible y generales. Lo anterior, sale a colación por lo reducido del texto constitucional comparado con el de

---

<sup>134</sup> Cfr.- Tenorio, Pedro J. “Introducción al Derecho Constitucional Comparado”, Universidad Complutense de Madrid. España; 1998. pp. 72 a 77.

otros países en relación a la responsabilidad presidencial y la organización de los tres poderes.

En este orden de ideas, cabe señalar que el Poder Ejecutivo lo encabezan el Presidente de los Estados Unidos de América y su Vicepresidente, siendo éste último, al mismo tiempo Presidente del Senado.

El titular del Ejecutivo puede ser reelecto por una vez, y su mandato será por el término de cuatro años.

En el Artículo Primero Constitucional, Sección Segunda, numeral 5o. se prevé la competencia exclusiva de la Cámara de Representantes para conocer sobre la declaración de procedencia en los casos de responsabilidades de los servidores públicos, al establecer textualmente:

*“La Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.”*

En este sentido, el Senado se erigirá en Jurado de Sentencia cuando de delitos oficiales se trate, pero cuando se trate del Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el del Tribunal Supremo, tal y como lo dispone el artículo 6º de la Sección Tercera, mismo que a la letra establece:

*“El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos de América deberá presidir el del Tribunal*

*Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes.”*

Posteriormente, el texto constitucional dispone los alcances de la sentencia que al efecto se dicte, que será totalmente independiente de cualquier otro tipo de responsabilidad en que hubiese incurrido, actos que deberán ser materia de juicio, con apego a las leyes. Así, el numeral 7º dispone:

*“En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.” (énfasis añadido)*

En el Artículo Segundo Constitucional, sección primera, numeral 5º textualmente se establece:

*“En caso de que el Presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite para dar cumplimiento a los poderes y deberes del referido cargo, este pasará al Vicepresidente y el Congreso podrá prever por medio de una ley el caso de separación, muerte, renuncia o incapacidad, tanto del Presidente como del Vicepresidente, y declarar que funcionario fungirá como Presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un Presidente.”*

La facultad de nombramiento de su presidente también es controlada por el Congreso de este país, en términos del numeral 2º, sección segunda:

*“Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes, y propondrá y, con el consejo y sentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos.”*

A diferencia de lo que dispone la Constitución de nuestro país, en los Estados Unidos de América, todos los funcionarios civiles, son tratados por igual en el sistema de responsabilidades previsto en la Sección Cuarta, cuyo texto establece:

*“El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.”*

El propio texto constitucional señala lo que se debe entender por traición y las penas a que se hace acreedora la persona que incurra en éste grave delito:

*“La traición contra los Estados Unidos sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiendoles ayuda y protección. A ninguna persona se le condenará por traición si no es sobre la base de la declaración de los testigos que hayan presenciado el mismo acto perpetrado abiertamente o de una confesión en sesión pública de un tribunal... El Congreso estará facultado para fijar la pena que corresponda a la traición; pero ninguna sentencia por causa de traición podrá privar del derecho de heredar o de transmitir bienes por herencia, ni producirá la confiscación de sus bienes más que en vida de la persona condenada.”*

El Presidente Richard Nixon prefirió renunciar, antes que enfrentarse a la posibilidad de un procedimiento de *impeachment*, derivado de la responsabilidad por las actividades de espionaje en contra del Partido Demócrata (caso *Water Gate*).<sup>135</sup>

Por su parte, el Presidente William Clinton fue sujeto de un procedimiento de *impeachment*, al haber presentado una declaración bajo juramento a la Cámara de Representantes en la que aseveró que no había mantenido ningún tipo de relación con la becaria de la Casa Blanca, Mónica Lewinski.

Una vez que se comprobó la falsedad de la declaración del Presidente, el Senado le impuso la sanción consistente en amonestación pública.

### **3.1.6 La República Francesa**

Resulta indudable la influencia del Constitucionalismo Francés en la construcción de nuestras instituciones y, particularmente en el diseño de los derechos públicos subjetivos establecidos por todas las constituciones que históricamente han estado vigentes.

Esta influencia tiene como punto de partida la Revolución Francesa, que habría de cambiar la concepción del hombre universal frente al poder público del Estado, hasta instituciones como las de Procuración de Justicia (Ministerio Público), que han evolucionado concomitantemente a las relaciones sociales.

---

<sup>135</sup> Ursúa-Cocke, Eugenio. Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón. Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México, 1984. P. 37.

En un tono romántico, Frack Moderne escribe una introducción a los orígenes del sistema semi presidencialista francés, al siguiente tenor:

*“El sistema semi presidencial francés de la V República es hijo de la Revolución Francesa de 1789 y de su radicalidad en la proclamación de la voluntad del pueblo soberano como fuente auténtica y única del poder político... Francia se siente tan hija de la Revolución de 1789 como Estados Unidos de la de 1776...”<sup>136</sup>*

Durante la Cuarta República, la Asamblea se había puesto en manos del Presidente de Gobierno otorgándole el poder a fin de cambiar sustancialmente de régimen con la condición de seguir una serie de lineamientos, entre los cuales figuraban:

1. Que la nueva constitución no contuviera un sistema presidencial como el de los Estados Unidos de América.
2. Que el poder político tuviera como origen el sufragio universal.
3. Separar el Poder Legislativo del Poder Ejecutivo.
4. Que el Gobierno fuera responsable ante la Asamblea Nacional y que el Poder Judicial gozará de plena autonomía.

El producto de estas premisas constituye un híbrido, marcado por las circunstancias peculiares de su creación y que los autores no puedan clasificar unívocamente entre los regímenes presidencialistas y parlamentarios, motivo por el cual se han acuñado expresiones “semipresidencialismo”, “neo presidencialismo” o “parlamentarismo presidencializado”.

---

<sup>136</sup> Moderne, Frank, “La Reforma del Estado”. Estudios Comparados, U.N.A.M. y Presidencia de la República, México, 1996. P. 209.

Cabe señalar, que dentro de este sistema la supremacía presidencial constituye un fenómeno innegable, por lo que es el Presidente de la República el político que goza de la máxima autoridad.<sup>137</sup>

El General Charles De Gaulle, tuvo una gran influencia en la elaboración de la Constitución Francesa de 1958, sobre la cual manifestó lo siguiente:

*“Para la masa era preciso instituir un régimen que, respetando nuestras libertades, fuese capaz de acción y de responsabilidad. Era preciso poseer un gobierno que quisiera y pudiera resolver de modo efectivo los problemas que estaban planteados.”*<sup>138</sup>

De esta manera, la Constitución Francesa dispone un sistema de refrendo de los actos de su Presidente, que sus artículos 19 y 20 establecen:

*“Los actos del Presidente de la República distintos de los previstos en los artículos 8 (apartado 1), 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61 serán refrendados por el Primer Ministro y, en su caso, por los ministros responsables.”*

*“El Gobierno... será responsable ante el Parlamento en las condiciones y conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 49 y 50.”*

A su vez, el Primer Ministro puede delegar su responsabilidad en los demás ministros tal y como se desprende de los artículos 21 y 22, cuyo texto establece lo siguiente:

---

<sup>137</sup> Ibidem. pp. 212 y 213.

<sup>138</sup> Vanossi, Jorge Reinaldo, “Estudios de Teoría Constitucional”, U.N.A.M., México, 2002. P. 39.



*“Artículo 21. El Primer Ministro dirigirá la acción del Gobierno. Será responsable de la defensa nacional. Garantizará la ejecución de las leyes. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, ejercerá la potestad reglamentaria y nombrará los cargos civiles y militares. Podrá delegar algunos de sus poderes en los ministros.”*

*“Artículo 22. Las decisiones del Primer Ministro serán refrendadas, en su caso, por los ministros encargados de su ejecución.”*

Asimismo, la Asamblea Nacional tiene el poder de emitir una moción de censura cuando la política de Gobierno no le parezca, en términos de lo dispuesto por los artículos 49 y 50, cuyo texto expresa:

*“Artículo 49.- El Primer Ministro, previa discusión del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general. La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura, la cual sólo se admitirá a trámite si va firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. La votación tendrá lugar cuarenta y ocho horas después de su presentación. Sólo se considerarán los votos favorables a la moción de censura, la cual sólo podrá ser aprobada por la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional.*

*Salvo en lo dispuesto en el apartado siguiente, ningún diputado podrá ser firmante de más de tres mociones de censura en el mismo período ordinario de sesiones ni de más de una en el mismo período extraordinario de sesiones.*

*El Primer Ministro podrá, previa discusión del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un texto. En tal caso este texto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuere aprobada del modo establecido en el apartado anterior. El Primer Ministro estará facultado para pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general.”*

*“Artículo 50.- Cuando la Asamblea Nacional apruebe una moción de censura o cuando desapruere el programa o una declaración de política general del Gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República.”*

La responsabilidad del presidente francés aún es más acotada que el de México, en su enjuiciamiento, solo por alta traición, participan los miembros del Congreso y el Tribunal de Justicia, tal y como lo dispone el artículo 68 de su Constitución:

*“El Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones sino en caso de alta traición. Sólo podrá ser acusado por las dos asambleas mediante un voto idéntico en votación pública y por mayoría absoluta de sus miembros. Será juzgado por el Alto Tribunal de Justicia.” (Énfasis añadido)*

Por el contrario, los demás miembros del Gobierno son responsables penalmente de todos los actos que realicen y que constituyan delitos, por lo que habrán de ser juzgados por el Tribunal de Justicia, según lo preceptúa el artículo 68-1:

*“Los miembros del Gobierno serán responsables penalmente de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron. Serán juzgados por el Tribunal de Justicia de la República.*

*El Tribunal de Justicia de la República estará vinculado por la tipificación de los delitos, así como por la determinación de las penas, tal como resulten de la ley.”*

Un aspecto importante, es la manera como se determina la responsabilidad del Presidente, del Primer Ministro y demás miembros

de su gabinete en el momento en que la Unión Europea, eventualmente cuente con su propia Constitución. Lo anterior, en virtud del rechazo de la población francesa (mayo de 2005) y holandesa a dicho instrumento jurídico.

### **3.1.7 El Reino Unido de la Gran Bretaña**

No podríamos realizar un estudio sobre la responsabilidad del ejercicio del poder público, sin analizar lo que sucede en la Gran Bretaña.

Lo anterior, en virtud de que previo a la Revolución Francesa, en Gran Bretaña se había dado un proceso histórico bastante más antiguo y largo, que buscaba establecer un límite a los derechos del Monarca frente al pueblo.

De esta manera, tenemos un primer documento con estas características en la Carta Magna de Juan sin tierra (siglo XIII), pasando por el *Bill of Rights*, la revolución de Oliverio Cromwell, hasta nuestros días.

La clave de la Constitución Británica y la genuina aportación de ésta al Derecho Constitucional es el llamado Gobierno de Gabinete. La misión principal de este órgano es la dirección política de su país y que se compone por un cierto número de Ministros, quienes deben su nombramiento al Primer Ministro; esto significa que él los elige, aunque corresponde al Rey realizar el acto protocolario correspondiente.

Cabe señalar, que los Ministros que están al frente de algún Departamento son responsables frente al Parlamento de su buen

manejo y además cuentan con un subsecretario adjunto quien normalmente pertenece a una Cámara distinta a la del Ministro, con el fin de que siempre haya alguien responsable y dispuesto a explicar su gestión administrativa.

La responsabilidad del Gobierno de Gabinete implica según la Constitución Británica:

- La exclusión del Rey de las reuniones del Gabinete, y el vínculo entre el monarca y éstos es el primer ministro. Lo anterior, explica la no responsabilidad del Rey y la corresponsabilidad de los miembros del gabinete e individual de cada uno de ellos.
- Debe haber un vínculo sólido entre el Gobierno y el Parlamento, lo cual se da a través de un mecanismo constitucional que prevé la formación de un Gabinete con miembros de un mismo partido, lo que permite acometer los problemas con unidad de mando y dirección. Probablemente el sistema de dos partidos fuertes es lo que permite que se de esta mecánica.
- La facultad del Parlamento para hacer dimitir al Gabinete en su conjunto o a uno de sus miembros, cuando su gestión no sea aceptada. Los mecanismos con que cuenta el Parlamento para hacer efectiva la responsabilidad del Gabinete o de alguno de sus miembros es mediante el voto de censura o la desaprobación de la petición de voto de confianza.

Para ser más precisos, el Gabinete es responsable frente a la Cámara de los Comunes, ya que el voto de censura o la negación de

confianza proveniente de la Cámara de los *Lores* no obliga al funcionario a su abdicación.

Aunque pareciera que el Parlamento es el que domina al Gabinete, esto no es cierto, ya que éste último se conforma por los Jefes del Partido que tiene mayoría en la Cámara, por lo que la disciplina parlamentaria juega un papel de suma importancia en estos regímenes.

- En reciprocidad, el Gabinete cuenta con un arma política para utilizar en contra del Parlamento, cuando éste ha pretendido su renuncia, ya que puede aconsejar al Rey la disolución de la Cámara y que convoque a nuevas elecciones; si el cuerpo electoral concede nuevamente mayoría al Gabinete, éste continúa en el Gobierno; pero en el supuesto contrario se verá obligado a cesar. Se trata en último de los casos de una responsabilidad política que se paga con su derrota en las urnas.

- Tampoco se puede decir que ante tales circunstancias, el Parlamento no signifique un real contrapeso para el Gabinete y que éste pueda gobernar a su antojo, lejos de cualquier tipo de responsabilidad.

Es tal el poder del Primer Ministro que se le llega a comparar con la del Presidente de los Estados Unidos de América. Pese que a su nombramiento lo debe al Rey, de hecho es el pueblo que lo elige, lo que le da fortaleza y responsabilidad.

- Es responsable del nombramiento de los ministros, designando a quienes van a conformar el gabinete, por lo que es de todos sabidos que su destitución implica la del todo el gabinete.

Estas circunstancias son las que le otorgan indiscutible preeminencia, que además le aseguran la lealtad de sus colegas.

- El Primer Ministro es el *leader* del Parlamento, puesto que entre otras cosas está en sus manos la dirección del trabajo parlamentario, tiene el deber de informar al Parlamento la gestión de su administración; goza de autoridad sobre la mayoría parlamentaria, pues al mismo tiempo es jefe de partido, y puede utilizar a los demás miembros y organización del partido contra los colegas rebeldes.
- El Primer Ministro tiene la facultad de aconsejar al Rey la disolución de la Cámara.
- En consecuencia, el poder superior que tiene con relación a sus colegas, es correlativo a una responsabilidad especial, en primer lugar, ante el cuerpo electoral, ya que el triunfo de un partido en las elecciones se debe en gran medida a la calidad del Primer Ministro.

Es responsable frente al Parlamento por la política general y por algunas cuestiones, que aun siendo particulares se consideran importantes en un momento dado.<sup>139</sup>

### **3.1.8 La República Bolivariana de Venezuela**

Venezuela había gozado de una vida democrática sin interrupciones desde el año de 1958. Por tal motivo se pensaba que el sistema Constitucional estaba consolidado en atención de su durabilidad, pero en 1992 los levantamientos militares provocaron que se pusiera en duda tal

---

<sup>139</sup> García Pelayo, Manuel, Op. Cit., pp. 301 a 309.

afirmación, bajo este contexto, fue que en aquel país, por vez primera, se destituyó a su Presidente.

En el mes de febrero de 1992, el Teniente Coronel Hugo Chávez, jefe del movimiento bolivariano (actual Presidente) encabezó una rebelión contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez.

Algunos justificaban esta acción, como una reacción en contra de la corrupción tolerada por el primer mandatario. El Presidente con el apoyo de miembros del ejército acabaron con este movimiento, sin embargo el clima golpista no abandonó a Venezuela.

Este país, sin lugar a dudas atravesaba por una crisis, por lo que se escuchaban voces que reclamaban con insistencia la renuncia del Presidente o la posibilidad de reducir el periodo de su mandato.

El 27 de noviembre de ese mismo año se produjo otro golpe de Estado que fue fallido, aunque pocos días después se realizaron las elecciones de gobernadores y alcaldes municipales en cuyos comicios el gobierno sufrió una gran derrota.

Los días del Gobierno y su Presidente parecían estar contados, sin que hubiese muchas alternativas para salir de este escollo; la encrucijada política estaba entrampada con las siguientes opciones: golpe de Estado, renuncia del Presidente o destitución del mismo.

En este contexto, el Fiscal General de Venezuela, Lic. Ramón Escobar Salom, solicitó a la Corte Suprema de Justicia el enjuiciamiento del Presidente Carlos Andrés Pérez, aunque al mismo tiempo se presionó políticamente al primer mandatario para renunciar al cargo. Otros

llegaron a proponer que se adelantaran las elecciones presidenciales y legislativas.

De acuerdo con el procedimiento constitucionalmente previsto, el Senado debía autorizar por la mayoría de sus miembros el enjuiciamiento del mandatario, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de haber mérito para ello.

El clima político era muy tenso ya que había manifestaciones y disturbios públicos con motivo de la crisis política que estaba atravesando este país. El 20 de mayo se reunieron 15 integrantes de la Corte Suprema y votaron a favor de la existencia de mérito para llevar a cabo el juicio en contra del Presidente por malversación de fondos públicos y peculado.

El Senado había sido convocado al día siguiente para tratar el asunto del enjuiciamiento del mandatario. En consecuencia, procedió la suspensión automática del Presidente hasta en tanto resolviera la Corte y en ese mismo día por la noche, en cadena nacional de radio y televisión, anunció su alejamiento temporal de su mandato.

De manera interina, el Sr. Octavio Lepage, titular de la Cámara alta se hizo cargo de la presidencia mientras se convocaba a elecciones populares. Finalmente, Ramón José Velásquez, de 77 años, juró el 5 de junio de 1992 como Presidente de Venezuela, votando a su favor 205 de 236 congresistas.

El círculo del proceso institucional se cerró con la destitución de Carlos Andrés Pérez.



Bajo la presidencia de Velásquez continuó el proceso político venezolano y en diciembre de 1993 se realizaron las elecciones generales, aunque cabe señalar que el fantasma del golpe de Estado no había desaparecido. Estas elecciones fueron ganadas por el Doctor Rafael Caldera.<sup>140</sup>

Posteriormente, en una elección relativamente cuestionada y con una plataforma política eminentemente populista, el Teniente Coronel Hugo Chávez habría de llegar a ocupar la titularidad del Ejecutivo en ese país.

En cuanto a los aspectos constitucionales, podemos iniciar señalando que el periodo presidencial es de 6 años y gracias a una reforma constitucional del año 2005 está permitida la reelección de manera indefinida (originalmente era sólo por un periodo inmediato más).

El artículo 4o. de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela contempla un concepto *sui generis* que ha sido poco tomado en cuenta en la redacción de los textos jurídicos: la "corresponsabilidad", ya que su contenido dispone una serie de principios:

*"La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y **corresponsabilidad**."* (Énfasis añadido)

---

<sup>140</sup> Cfr.- Serrafiero, Mario de. Op. Cit. pp. 147 a 152.

En este sentido, el artículo 25 Constitucional establece lo siguiente:

*“Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores.”*

En este orden de ideas, los siguientes artículos constitucionales establecen claramente principios de responsabilidad en el ejercicio del poder público:

*“Artículo 139. El ejercicio del Poder Público acarrea **responsabilidad individual por abuso o desviación** de poder o por violación de esta Constitución o de la ley.” (Énfasis añadido)*

*“Artículo 140. El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública.”*

*“Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y **responsabilidad en el ejercicio de la función pública**, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.” (Énfasis añadido)*

*“Artículo 200. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones desde su proclamación hasta la conclusión de su mandato o de la renuncia del mismo. De los presuntos delitos que cometan los y las integrantes de la Asamblea Nacional conocerá en forma privativa el Tribunal Supremo de Justicia, única autoridad que podrá ordenar, previa autorización de la Asamblea Nacional, su detención y*

*continuar su enjuiciamiento. En caso de delito flagrante cometido por un parlamentario o parlamentaria, la autoridad competente lo o la pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho al Tribunal Supremo de Justicia. **Los funcionarios públicos o funcionarias públicas que violen la inmunidad de los y las integrantes de la Asamblea Nacional, incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados o castigadas de conformidad con la ley.***” (Énfasis añadido)

*“Artículo 187. ...*

*10).- Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el **voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.***” (Énfasis añadido)

Toda vez que el Presidente de la República también toma parte en el procedimiento legislativo, la omisión de su obligación lo hace incurrir en responsabilidad tal y como lo disponen las siguientes disposiciones constitucionales:

*“Artículo 216. Cuando el Presidente o Presidenta de la República no promulgare la ley en los términos señalados, el Presidente o Presidenta y los dos Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional procederán a su promulgación sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél o aquella incurra por su omisión.”*

*“Artículo 222. La Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y en la ley y cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su Reglamento.*

*En ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos o funcionarias públicas y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.”*

*“Artículo 232. **El Presidente o Presidenta de la República es responsable de sus actos y del cumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo.** Está obligado u obligada a procurar la garantía de los derechos y libertades de los venezolanos y venezolanas, así como la independencia, integridad, soberanía del territorio y defensa de la República. La declaración de los estados de excepción no modifica el principio de su responsabilidad, ni la del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, ni la de los Ministros o Ministras, de conformidad con esta Constitución y la ley.” (Énfasis añadido)*

Asimismo, de la lectura del artículo 233 se desprende que el Presidente puede ser destituido de su cargo por sentencia del Tribunal Supremo o revocatoria popular de su mandato, cuyo texto prevé una serie de hipótesis y procedimientos a seguir ante la falta absoluta de la figura presidencial:

*“Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: la muerte, su renuncia, **la destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia**, la incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional, el abandono del cargo, declarado éste por la Asamblea Nacional, así como la **revocatoria popular** de su mandato. Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente electo o Presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreto dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional. Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente o Presidenta de la República durante los primeros cuatro*

*años del período constitucional, se procederá a una nueva elección universal y directa dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva. En los casos anteriores, el nuevo Presidente o Presidenta completará el período constitucional correspondiente.*

*Si la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar el mismo.” (Énfasis añadido)*

En este sentido, al igual que la Constitución del Reino de España, se considera a la figura del refrendo como una fuente de responsabilidad o corresponsabilidad de los colaboradores cercanos del Presidente de la República, al establecer en la parte conducente del artículo 236:

*“Los actos del Presidente o Presidenta de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 3 y 5,<sup>141</sup> serán refrendados **para su validez** por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y el Ministro o Ministra o Ministros o Ministras respectivos.” (Énfasis añadido)*

Y al respecto, el artículo 241 textualmente agrega:

*“Artículo 241. El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva **es responsable de sus actos** de conformidad con esta Constitución y la ley.” (Énfasis añadido)*

El Consejo de Ministros es un órgano colegiado, conformado por el Presidente, el Vicepresidente Ejecutivo y los Ministros en su conjunto, y “de las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente

---

<sup>141</sup> Estas se refieren a la facultad de nombramiento de sus más cercanos colaboradores y dirigir a las Fuerzas Armadas en su calidad de Comandante en Jefe, actos que por su propia naturaleza no están sujetos a este requisito.

responsables el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y los Ministros o Ministras que hubieren concurrido, salvo aquellos o aquellas que hayan hecho constar su voto adverso o negativo." (Énfasis añadido)

En este sentido, los artículos 244, 246, 259 y 266 disponen:

*"Artículo 244. Los Ministros o Ministras son responsables de sus actos de conformidad con esta Constitución y la ley, y presentarán ante la Asamblea Nacional, dentro de los primeros sesenta días de cada año, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior, de conformidad con la ley."*

*"Artículo 246. La aprobación de una moción de censura a un Ministro o Ministra por una votación no menor de las tres quintas partes de los o las integrantes presentes de la Asamblea Nacional, **implica su remoción**. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Ministro o Ministra, de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva por el resto del período presidencial."* (Énfasis añadido)

El artículo 259, en su parte conducente dispone:

*"Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en **responsabilidad de la Administración**;..."* (Énfasis añadido)

*"Artículo 266. Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia:*

*1. Ejercer la jurisdicción constitucional conforme al Título VIII de esta Constitución.*

*2. **Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente o Presidenta de la República o quien haga sus veces, y en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa previa autorización de la Asamblea Nacional, hasta sentencia definitiva...***" (Énfasis añadido)

No obstante lo avanzado que, en principio, pudieran parecer las instituciones constitucionales venezolanas, lo cierto es que en la práctica se han erosionado de manera muy rápida, sobre todo a raíz de la autorización al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la Constitución, con la supuesta finalidad de que éste pueda concluir el “proceso hacia el socialismo”, emitida los primeros días de febrero de 2007.

Existen toda una serie de explicaciones y justificaciones para este tipo de procesos históricos, que están proliferando en varios países latinoamericanos (Venezuela, Bolivia, Ecuador, entre otros), que generalmente toman como base la injusticia social derivada de las políticas neo-liberales que han traído aparejadas los fenómenos de globalización e integración económica.<sup>142</sup>

De esta manera, consideramos que el cambio de la infraestructura económica de un país, no puede justificar la violación de los principios constitucionales fundamentales de un país, como son la democracia, la división de poderes, el régimen federal, entre otros.

Episodios como éste, nos recuerdan uno de los más oscuros pasajes de la vida constitucional mexicana: la resolución mediante la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encabezada por Don Ignacio L. Vallarta, consideró como constitucional que el Presidente de la República obtuviera facultades extraordinarias para legislar en tiempos de paz, de conformidad con los artículos 39 y 49 Constitucionales.

---

<sup>142</sup> Con fecha 8 de agosto de 2007, se presentó ante el Congreso Venezolano un proyecto de reforma a la Constitución, mediante el cual se posibilita la reelección ilimitada del Presidente de la República y la extensión del periodo presidencial a siete años.

## CAPÍTULO 4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD

*"Lo de peor ejemplo en una república es hacer una ley y no cumplirla, sobre todo si la inobservancia es por parte de quien la ha hecho."*

*Nicolás Maquiavelo<sup>143</sup>*

Una característica fundamental de la democracia política, que en sí constituye su esencia distintiva, es la responsabilidad pública de los gobernantes; es decir, el complejo institucional que permite establecer consecuencias negativas a los gobernantes por el abuso de autoridad, por negligencia o torpeza en la administración pública.

Tales consecuencias pueden ir desde el desalojo del poder, hasta la sanción legal correspondiente.

Nicolás Maquiavelo enfatiza sobre el peligro que la impunidad gubernamental supone para la estabilidad y continuidad del Estado.

---

<sup>143</sup> Maquiavelo, Nicolás. "El Príncipe". Editorial Porrúa, S.A., Décima Edición, México, 1989. P. 39.



Resulta por tanto, totalmente conveniente para los soberanos castigar cualquier abuso de parte de sus subordinados para con la ciudadanía.

Si se trata de institucionalizar un orden político de largo plazo, lo mejor que se puede hacer es establecer un mecanismo permanente que dé libertad a cualquiera de acusar los desvaríos y excesos de todas las autoridades, incluyendo los que ocupan las magistraturas más elevadas, ante tribunal competente para ello.

Este sistema de responsabilidades tiene dos objetivos primordiales para la república:

1. Los ciudadanos, por miedo a que los acusen, nada intentan contra el Estado, y si lo intentan, sufren inmediato e inevitable castigo.
2. Abrir camino para el desahogo de la animadversión por cualquier causa. Si no existen estos recursos legítimos, se acude a los extralegales, los cuales ocasionan, sin duda, peores resultados que aquéllos.

Por esa razón, recomienda el padre de la Ciencia Política no extender a nadie un derecho de impunidad ante las infracciones al orden legal y al bien público; ni siquiera a aquéllos que hubieren reportado antes un beneficio a la comunidad.

El costo de no aplicar sistemáticamente y con criterios de universalidad la legislación vigente es que ésta pierda todo su poder regulatorio de las relaciones sociales. Indudablemente es ésta la condición necesaria de un auténtico Estado de Derecho.

Los príncipes y las repúblicas deben procurar que no se cometan tales ofensas, ni contra los pueblos ni contra los particulares; porque si un hombre es gravemente ofendido por un Estado o individuo, y no obtiene la reparación que juzgue necesaria, no quedará satisfecho hasta que de algún modo se haya vengado de él, aun a costa de su propia vida.

Se trata de establecer uno más de los equilibrios propios de la democracia; el que debe imperar entre la ciudadanía y el poder. Sólo a través de éste es posible conseguir un mínimo de armonía social duradera, y que cree las condiciones a través de las cuales puede una sociedad progresar significativamente.

Esta preocupación que está presente en el pensamiento de Maquiavelo, pensando no sólo en el futuro de Florencia, sino en el de Italia, tienen una validez general para todos los pueblos, pues "el que estudia las cosas de ahora y las antiguas, conoce fácilmente que en todas las ciudades y en todos los pueblos han existido y existen los mismos deseos y las mismas pasiones."<sup>144</sup>

#### **4.1 Principios constitucionales sobre la actuación de los poderes públicos**

Antes de ser abordado el tema de la responsabilidad es importante manifestar nuestra convicción en el sentido de que constituye un principio sobre el cual se erige necesariamente el Estado de Derecho.

---

<sup>144</sup> Ibid.

En este orden de ideas, el principio de legalidad supone en su formulación más genérica el sometimiento del poder público a la Constitución y la ley.

Constituye la consagración de la primacía de la ley, que implica necesariamente el sometimiento de la autoridad a los designios del pueblo representado por el Congreso.<sup>145</sup>

El autor español Eduardo Espín señala que los órganos del Poder Ejecutivo están mayormente obligados al cumplimiento estricto de la ley, pues el legislador la construye y la interpreta mientras que el primero está obligado en todo momento a la sumisión irrestricta.

De alguna forma, la falta del cumplimiento por las autoridades del Ejecutivo al principio de legalidad trae como consecuencia que se pase al principio de responsabilidad, ya que ambas conforman el Estado Democrático de Derecho al que todos los mexicanos aspiramos. Incluso la facultad reglamentaria del Ejecutivo dispuesta en la fracción II del artículo 89 Constitucional debe sujetarse al principio de legalidad, pues excepcionalmente las autoridades administrativas poseen facultades materialmente legislativas.

Relacionado con el principio de legalidad y el de responsabilidad se encuentra el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. El respeto u observancia de este principio implica que la autoridad

---

<sup>145</sup> Cfr.- Espín, Eduardo, "Derecho Constitucional" Vol. 1. Editorial Tirant lo Blanch. España, 2000. P. 73.

siempre justifique su actuación a fin de evitar la arbitrariedad de su conducta.<sup>146</sup>

Esto significa que a diferencia de los individuos, las autoridades sólo pueden actuar en beneficio del interés público, pero siempre con apego a la ley, en el ámbito de su respectiva competencia y de conformidad con los procedimientos que la Constitución y las leyes marcan.<sup>147</sup>

De lo antes expuesto, el autor de referencia llega a una conclusión a través de la cual excluye el comportamiento arbitrario de las autoridades, siempre que cumplan con los mandamientos constitucionales y legales.<sup>148</sup>

Así, llegamos al principio de responsabilidad de los poderes públicos. Si tomamos como premisa mayor, los argumentos antes esgrimidos, es decir, que el comportamiento de las autoridades debe apegarse necesariamente al principio de legalidad y el de interdicción de la arbitrariedad, como consecuencia, una reacción del ordenamiento jurídico cuando éste es violentado es que al sujeto de la infracción se le sancione administrativa, civil o penalmente.

Conforme a este autor, este principio requiere que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos de exigencia de la responsabilidad por los particulares frente a las autoridades.

---

<sup>146</sup> “El Derecho viene a perecer menos veces por la violencia que por la corrupción” (Le Droit périt par la violence que par la corruption). J. B. Lacordane.

<sup>147</sup> Este autor español distingue entre lo que para él es un comportamiento arbitrario, de uno meramente ilegal. La diferencia la hace consistir en el argumento de que para el primer supuesto se deben violentar preceptos constitucionales, principios y valores plasmados en la misma, mientras que infracciones menores, no alcanzan el carácter de arbitrario. Cfr.- Espín, Eduardo. Op. Cit. P. 75.

<sup>148</sup> Cfr.- Ibidem. pp. 75 y 76.

Sin embargo, sostenemos que no sólo el pueblo tiene derecho a exigir dicha responsabilidad, sino que también otros órganos de gobierno ya sean como representantes populares o no tienen tal obligación, a fin de evitar que se desvíe el poder público en contra de los intereses de la nación.

Tal y como se verá más adelante, el principio de responsabilidad de las autoridades frente a los gobernados y frente a otras autoridades, está consignado en el texto del artículo 108 de nuestra Carta Magna.

Los mecanismos constitucionales contemplados para la defensa de los gobernados así como de las instituciones jurídicas son:

- El juicio de amparo.<sup>149</sup>
- La controversia constitucional.<sup>150</sup>
- La acción de inconstitucionalidad.<sup>151</sup>
- La declaración de procedencia.
- El juicio político.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> El Juicio de Amparo encuentra su fundamento constitucional en los artículos 103 y 107 y éstos a su vez, encuentran su desarrollo reglamentario en la Ley de Amparo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, principalmente.

<sup>150</sup> Nuestro máximo tribunal es el único facultado para conocer de las controversias constitucionales que se susciten, exceptuando la materia electoral, en términos de lo dispuesto de la primera parte del artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria.

<sup>151</sup> Este procedimiento, al igual que el anterior encuentra su fundamento constitucional en el artículo 105, según reforma del 31 de diciembre de 1994, a propuesta del Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León.

<sup>152</sup> El juicio político persigue la aplicación de las sanciones establecidas 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 intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Estas instituciones garantizan del control de la constitucionalidad de disposiciones normativas y actos de autoridad no sólo permiten restituir al gobernado en sus derechos y garantías violentadas, sino que además permiten exigir la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, que actuando al margen de los preceptos constitucionales y de la ley cometen arbitrariedades.

#### **4.1.2 La responsabilidad de los funcionarios públicos (antes de las reformas de diciembre de 1982)**

En la opinión del Maestro Felipe Tena Ramírez, la regla general es que la Constitución considere responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos (servidores públicos), con base en el principio de igualdad ante la ley.

Sin embargo, la misma norma fundamental ha querido que algunos de estos servidores, durante el tiempo en que desempeñen su encargo, no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que el Congreso General de la República así lo llegase a determinar.

A manera de ejemplo, podemos citar la inmunidad de que gozan los diputados y senadores, así como el Presidente de la República, quienes están "exentos" de la función jurisdiccional común.

La inmunidad que exenta al sujeto de la jurisdicción común, en voz del Maestro Tena Ramírez, recibe el nombre de fuero,<sup>153</sup> evocando los

---

<sup>153</sup> La palabra fuero alcanzó en el Derecho Español varias acepciones figurando las siguientes: la originaria de estatuto singular en favor de ciertas poblaciones. Además la jurisdicción especial de clase.

antiguos privilegios de clase que impedía que ciertas personas fuesen juzgadas por la justicia común; por lo que esta institución se la debemos a nuestro pasado colonial.

La idea de la inmunidad y de los fueros ha evolucionado a lo largo de la historia, pues antiguamente constituían verdaderos privilegios en favor de las clases beneficiarias (militares y clero).<sup>154</sup>

Afortunadamente se ha modificado la idea del fuero constitucional, pues en la actualidad no tiene por objeto instituir un privilegio en favor de una persona, pues sería contrario al principio de igualdad característico de todo régimen democrático.

Más bien, se busca proteger la función de los amagos del poder o de la fuerza; es decir, evitar lesionar a las instituciones con motivo de la lucha por el poder político.<sup>155</sup>

En este orden de ideas, cabe señalar que la situación del Presidente de la República es muy especial, si tomamos en cuenta que la inmunidad inherente a este cargo es mucho mayor que la de otros altos funcionarios del Estado, rompiendo con el principio de igualdad, que si bien es cierto se puede justificar bajo una serie de argumentos políticos, jurídicamente ya no es admisible dentro de un Estado Democrático de Derecho, en donde el Presidente de la República ya no es la cabeza del

---

<sup>154</sup> En el año de 1799, Abad y Queipo describió la representación del cabildo de Michoacán al Rey de España, bajo los siguientes términos: *"El Derecho de ser juzgado por jueces de su clase es como una propiedad, la más preciosa en el concepto de cada individuo. Y por esta razón todas las clases distinguidas han pretendido y obtienen sus fueros respectivos."*

<sup>155</sup> Cfr.- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano." 33ª edición, Porrúa, México, 2000, pp. 559-560.

partido oficial y ya no cuenta con una mayoría parlamentaria que lo apoye incondicionalmente.

De esta manera, estimamos que con el afán de evitar volver a un régimen autoritario o de partido oficial es indispensable igualar la responsabilidad presidencial a los otros altos funcionarios del Estado, a fin de mejorar la calidad del desempeño del gobierno.

En este sentido, el Maestro José Gamas Torruco, textualmente expresa: "La responsabilidad de los servidores públicos es un necesario complemento del Estado de Derecho que sujeta normativamente el ejercicio del poder."<sup>156</sup>

Además, el Maestro Gamas agrega que es indispensable que se reconozca que nuestra norma fundamental es la que debe fijar las responsabilidades de las autoridades federales y las bases sobre las que las legislaturas estatales deban establecer las de sus propios funcionarios.

En este sentido agrega que nuestra norma constitucional crea tres tipos de responsabilidad jurídica, a saber:

- a. Política, derivada del incumplimiento de los preceptos de la Carta Magna;
- b. Penal, derivada de presuntas conductas delictivas, y
- c. Administrativa, cuando se contravienen los principios básicos de la administración y del buen gobierno.

---

<sup>156</sup> Gamas Torruco, José. "Derecho Constitucional Mexicano.", Porrúa-U.N.A.M., México, 2001, P. 1017.



Cada una de ellas se define en su ámbito material y personal, quedando asentados los procedimientos que se deben seguir para su exigibilidad, la vigencia de las acciones respectivas y las sanciones que a cada una corresponde.

Dentro de su regulación, existe un régimen de inmunidad que protege fundamentalmente el desempeño de la función (la institución misma y no la persona que la reviste), misma que es objeto de crítica en este trabajo de investigación.

Por lo que se refiere al Título Cuarto de la Constitución, en su texto original utilizaba la expresión "funcionarios públicos", sin embargo fue objeto de reforma constitucional en 1982 para quedar como "servidores públicos".

La citada reforma no sólo fue semántica, sino que cuantitativamente se incluyeron otros individuos que desempeñan funciones dentro de los órganos estatales, dentro del ámbito federal y local.

El haber cambiado la palabra funcionario por la de servidor obedece a la esencia de la responsabilidad social por aquel que presta un servicio y no se trata del simple desempeño de una función dentro del orden jurídico - político.

Para el Doctor Ignacio Burgoa, en un régimen democrático los titulares de los órganos estatales deben reputarse como servidores públicos, toda vez que dentro del marco de la ética y deontológicamente hablando, su conducta, en el desempeño de su encargo, debe enfocarse hacia el servicio público mediante la aplicación de la ley.

En otras palabras, ningún funcionario puede servirse de su cargo para fines meramente personales, en contra del interés público y social que está obligado a proteger dentro de la esfera competencial del órgano estatal que en un momento determinado encarna.<sup>157</sup>

Es lamentable darse cuenta que a pesar de las disposiciones constitucionales y legales sobre la responsabilidad de los altos funcionarios públicos, se conozcan de muchos casos, notorios incluso, en los que bajo el uso indebido de la función pública, con actitudes abusivas y ostensiblemente banales hayan sido impunes, haciendo evidente la presencia de la corrupción y de otros vicios que corroen las instituciones jurídico-políticas de nuestro país, desviándolas de sus finalidades y esencia.<sup>158</sup>

El Dr. Burgoa diferencia claramente los efectos que surgen de la violación al principio de legalidad y el principio de responsabilidad inherente a los servidores públicos en el Estado Mexicano.

Señala que el principio de legalidad es *intuitu actu*, y el de responsabilidad *intuitu personae*, y que aunque ambos son distintivos de todo régimen democrático, el primero somete al órgano estatal como ente despersonalizado, mientras que el segundo toma en consideración al individuo que lo encarna.

Dicho de otra manera, un Estado de Derecho no sólo debe brindar a los gobernados los mecanismos jurídicos por medio de los cuales pueda

---

<sup>157</sup> Cfr.- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano.", 14ª edición, Porrúa, México 2001, P. 554.

<sup>158</sup> Gamás Torruco, José. Op. Cit. P.1,018.

impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino que también debe establecer un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público.

Así, este Maestro Emérito reconoce que en la práctica procesal constitucional, a los gobernados les es más útil un medio jurídico de impugnación que les permita impugnar los actos arbitrarios de autoridad, restituyéndoles en el derecho o garantía violentada, ocupando un papel secundario el régimen de responsabilidad del funcionario que emitió dicho acto.<sup>159</sup>

Para finalizar, debemos señalar que en nuestro orden constitucional se ha instituido tanto un régimen de legalidad como un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, que encuentra su fundamento en los artículos Constitucionales que van del 108 a 114 para los funcionarios federales, y 111 párrafo quinto, por lo que hace a las autoridades estatales.

## **4.2 Responsabilidad Jurídica**

La autora Mercedes Campos Díaz Barriga señala que hay diversas opiniones en la doctrina para referirse a esta figura. Algunos autores prefieren utilizar el término “reparación” que el de responsabilidad, otros prefieren utilizar el término “derecho de daños” en virtud de ser más apropiado por garantizar la reparación de los intereses colectivos lesionados.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> Cfr.- Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano.”, Op. Cit. pp. 555 a 556.

<sup>160</sup> Cfr.- Garrido Cordovera, Lidia. “Los Daños Colectivos y la Reparación.” Editorial Universidad, Argentina, 1993, pp. 17 y 18.

Actualmente, la doctrina prefiere estudiar el tema de la responsabilidad civil, sobre la idea central de la reparación de los daños, sugiriendo que el término "responsabilidad" sea sustituido por el de "reparación".

Esta es la opinión del Autor Alberto Gherzi quien considera esta medida como necesaria porque el vocablo propuesto es más rico y amplio, lo que permitirá que en un futuro se estructurara una teoría general sobre las situaciones dañosas.<sup>161</sup>

En este sentido, la Profesora Mercedes Campos coincide con Bonecasse<sup>162</sup> al sostener que al margen del vocablo utilizado, expresan idea de equivalencia, de contraprestación, de correspondencia, por lo que la terminología puede variar pero su contenido sustantivo sigue y seguirá siendo el mismo.

Por su parte, Pascual Estevill es uno de los autores que han tratado de explicar el problema de la responsabilidad, al señalar que ser responsable significa afrontar las consecuencias del incumplimiento de una obligación preestablecida, es decir, debe responder por la violación al principio *alterum non laedere*, el que constituye piedra medular de la institución jurídica de la responsabilidad.<sup>163</sup>

Por su parte, los Maestros Díez-Picazo y Gullón definen a la responsabilidad como "La sujeción de una persona que vulnera un deber

---

<sup>161</sup> Cfr.- Gherzi, Carlos Alberto. "Reparación de Daños." 2ª edición, Editorial Universidad, Argentina, 1992, P. 36.

<sup>162</sup> Cfr.- Bonecasse, Julien. "Elementos de Derecho Civil." Traducido por José M. Cajica Jr., Cárdenas editor y distribuidor, México, 1985, pp. 10 y 11.

<sup>163</sup> Cfr.- Estevill, Pascual. "Hacia un concepto actual de responsabilidad civil." Editorial Bosch, España, 1989, pp. 68-73.

de conducta impuesto en interés de otro sujeto, a la obligación de reparar el daño producido.”<sup>164</sup>

Para el Maestro Hans Kelsen la noción de responsabilidad jurídica se refiere a una situación normativa, en virtud de la cual un sujeto puede ser sancionado y de la cual se define la eficacia de la ley.<sup>165</sup>

Con base en lo anterior, el Maestro José Gamas Torruco entiende por responsabilidad: “La situación jurídica de un sujeto que se hace acreedor a una sanción por haber incumplido un deber jurídico ordenado o por realizar una conducta prohibida.”<sup>166</sup>

El constitucionalista mexicano sostiene que la responsabilidad jurídica de los servidores públicos deriva del incumplimiento del texto constitucional y de sus leyes reglamentarias.

Considera que la norma que crea la responsabilidad puede ser constitucional, federal o estatal, de naturaleza política, penal o administrativa, con fundamento en las tres primeras fracciones del artículo 110 de nuestra Constitución Política.<sup>167</sup>

En apoyo a lo anterior, el Doctor Ignacio Burgoa reconoce que la responsabilidad jurídica de los servidores públicos se divide en distintos ámbitos:

---

<sup>164</sup> Cfr.- Díez-Picazo, Luis y Gullón, Antonio. “Sistema de Derecho Civil.” 5ª edición, Editorial Tecnos, España, 1988, P. 559.

<sup>165</sup> Larrañaga, Pablo, “El Concepto de Responsabilidad”, distribuciones Fon Tamara. México, 2000. P.191.

<sup>166</sup> Gamas Torruco, José. Op. Cit. P.1018.

<sup>167</sup> Cfr.- Ibidem. P.1,019.

- a. Administrativa
- b. Civil
- c. Penal<sup>168</sup>

De ahí, que esta clasificación es la que habremos de tomar en consideración para desarrollar nuestro estudio; aunque no dejamos de advertir lo que nuestros tribunales federales han expresado en torno a la clasificación de la responsabilidad de los servidores públicos, para lo cual se cita la siguiente tesis:

**RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL**

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

---

<sup>168</sup> Cfr.- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano.", Op. Cit. P.557.

susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.  
(énfasis añadido)

P. LX/96

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo III, Abril de 1996. Tesis: P. LX/96 Página: 128. Tesis Aislada.

En particular, el Autor Carlos Alberto Ghersi ha considerado lo siguiente:

*“Como ciudadanos respetuosos del Estado de Derecho, es imprescindible profundizar y difundir éste tema de la responsabilidad profesional en la función pública, trascendente para el funcionamiento de las instituciones y control eficaz de los abusos del poder (...) El desempeño de la función pública por el profesional implica considerar su responsabilidad desde distintos ángulos de la disciplina jurídica constitucional, política, administrativa, penal y civil.”<sup>169</sup>*

Tomando en cuenta el argumento del jurista argentino, el profesional incurre en responsabilidad en el ejercicio de su profesión de manera doble, si además concurre en él el carácter de servidor público.

---

<sup>169</sup> Ghersi, Carlos Alberto, “Responsabilidad Profesional I”, Editorial Astrea. Argentina, 1995. pp. 143 y 144.

### 4.3 Responsabilidad Administrativa

El fundamento constitucional de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos está plasmada en la fracción II del artículo 109 Constitucional, que a la letra dispone:

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

Asimismo el artículo 113 del mismo ordenamiento establece:

*“Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones; 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 sancionen 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.”*

El Doctor Ignacio Burgoa no señala de forma específica cómo se genera ni en que consiste la responsabilidad administrativa y es relativamente vago al manifestarse sobre este punto cuando nos indica “...se origina, comúnmente, en el hecho de que el funcionario público no



cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal, siendo tan prolijas las hipótesis en que ésta situación se registra...".<sup>170</sup>

Con base en lo dispuesto por la misma Constitución y por lo señalado por el Dr. Burgoa, considero que se puede hacer una distinción entre la responsabilidad administrativa y cualquiera otra, en virtud de que la primera debe ser entendida como la sanción que el propio Estado impone a su servidor por no apegar sus actos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

Cabe señalar, que aunque el texto constitucional no lo establece expresamente, ha sido una de las notas características de la imposición de sanciones administrativas que lo haga el superior jerárquico del funcionario que hubiese incurrido en cualquiera de las hipótesis señaladas en el artículo 113 Constitucional. En ese sentido, el máximo tribunal del país ha establecido mediante jurisprudencia:

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA, DESCENTRALIZADA Y DE LOS MUNICIPIOS. LAS FACULTADES PARA SUSTANCIAR LOS PROCEDIMIENTOS Y APLICAR LAS SANCIONES COMPETEN AL PODER EJECUTIVO ESTATAL Y A LOS MUNICIPIOS, RESPECTIVAMENTE, Y NO AL LEGISLATIVO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN LV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL).**

La citada disposición, en cuanto faculta al Congreso del Estado de Morelos para conocer del procedimiento de responsabilidad administrativa y sancionar a servidores públicos municipales y del Estado por virtud de las denuncias o quejas ciudadanas que en esa materia se presenten por

---

<sup>170</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Op. Cit., P. 557.

violación a los principios de imparcialidad, probidad, profesionalismo, honestidad, eficiencia, lealtad y austeridad en el servicio público, es inconstitucional, porque se aparta de los principios que en materia de responsabilidades de los servidores públicos se desprenden del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente de sus artículos 108 y 113, de los cuales se infiere que en concordancia lógica con la naturaleza administrativa de esa materia, tanto el procedimiento como la sanción -ambos administrativos-, corresponden, por regla general, al superior jerárquico del servidor público administrativo a quien se atribuye la infracción, o bien, a un órgano específico del propio nivel de gobierno, de modo que si el Congreso Local se atribuye esas facultades a través de la reforma impugnada, rompe con el equilibrio de poderes que la Constitución Local debe guardar conforme a lo establecido por los artículos 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

P./J. 67/2001

Acción de inconstitucionalidad 13/2000. Diputados integrantes de la Cuadragésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de mayo en curso, aprobó, con el número 67/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil uno.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Época: Novena Época. Tomo XIII, Mayo de 2001. Tesis: P./J. 67/2001.

Página: 702. Tesis de Jurisprudencia.

El procedimiento administrativo es totalmente independiente del político, del civil y del penal, en virtud de que la responsabilidad que se pretende determinar es esencialmente diferente.

Para el Autor Narciso Sánchez Gómez las infracciones administrativas constituyen acciones u omisiones típicas antijurídicas, ya

sean dolosas o culposas, provenientes de un particular o servidor público, que contravienen la obligación legal y consecuentemente se debe sancionar al responsable según la gravedad de la falta o violación.

Agrega este Autor, que la infracción administrativa es consecuencia del quebrantamiento de un precepto legal o reglamentario y por tal motivo se le debe imponer una sanción administrativa, considerando a esta última como una medida de carácter represiva.<sup>171</sup>

Así, la responsabilidad administrativa deriva del incumplimiento de normas jurídicas que tienen esta naturaleza, la cual tiene las siguientes características:

- a) Retrata una violación a las normas jurídico-administrativas
- b) Estas normas jurídicas forman parte del Derecho Público, cuya contravención ocasiona un daño a los intereses colectivos y estatales
- c) La responsabilidad que se finca al infractor se debe reparar mediante la imposición de una sanción administrativa o judicial, atendiendo a la gravedad de la falta cometida
- d) La infracción se puede ocasionar por dolo, negligencia, ignorancia o imposibilidad física
- e) La responsabilidad del infractor se debe fincar de forma personal a quien haya violentado los preceptos legales
- f) A efecto de calificar la gravedad de la infracción, se debe tomar como base el principio de legalidad, que deriva del de seguridad jurídica, mediante una resolución expresa de autoridad

---

<sup>171</sup> Cfr.- Sánchez Gómez, Narciso. "Segundo Curso de Derecho Administrativo", 2ª edición, Porrúa, México, 2002, pp. 377 a 378.

competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.<sup>172</sup>

En este orden de ideas, tenemos el criterio aislado de nuestros tribunales federales que han determinado:

**SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE. LA DECLARATORIA DE NULIDAD PARA EFECTOS OTORGADA POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, NO CONFIERE A LOS SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO LA RESTITUCION EN EL GOCE DE SUS DERECHOS HASTA EN TANTO SE DEFINA EN EL FONDO SOBRE SU SITUACION DE NO RESPONSABILIDAD (ARTICULO 70 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos establece lo siguiente: "Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por este tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes". Ahora bien, el alcance de la declaratoria de nulidad a que alude el precepto de mérito, por lo que hace a la restitución del servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones objeto de la nulidad, no puede interpretarse en forma aislada, sino que precisa de la relación armónica que guarde con otras normas como lo son las relativas a la clase de nulidad con que se dictan las resoluciones de la Sala Fiscal, aquellas que contienen la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en general el contexto que llevó al legislador a preservar el orden normativo en tratándose de la prestación de servicios públicos. Así, en torno de la función pública en nuestro país, se ha señalado que toda organización administrativa requiere de personas físicas que

---

<sup>172</sup> Cfr.- Ibidem. P. 378.

asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos, los cuales aportan su actividad intelectual o manual para atender los propósitos del Estado mediante determinadas prestaciones. Las transformaciones profundas experimentadas por el Estado moderno le han obligado a realizar una tarea intervencionista amplísima que exige condiciones adecuadas en las personas físicas que asuman las tareas públicas, tales como su valor moral y capacitación técnica, así como la disciplina de su actuación y la conciencia de su elevada misión. En nuestro país es cada día más numerosa la organización administrativa lo que ha orillado al Estado a crear diversos regímenes jurídicos especiales, lo que de hecho ha acabado por aportar nuevos principios de organización. En la legislación positiva mexicana cabe señalar que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al título IV constitucional denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", se dijo que el cambio en la denominación al de "servidores públicos" tenía como propósito acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debía observar todo servidor público en su empleo, cargo o comisión. Importa destacar que el móvil de la reforma constitucional de 1982, se debió al Programa de Renovación Moral instituido por el Presidente de la República de aquel entonces quien la enarboló e integró a su programa de gobierno por el cual trató de eliminar la práctica negativa social generalizada en favor de la corrupción. La función pública entonces, no se tomó como un privilegio, sino que implicaba necesariamente, la responsabilidad del servidor público que mantiene y sostiene a un gobierno determinado, de manera que la función pública es, finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales. En el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, se expresaron las líneas fundamentales del programa de renovación moral, teniéndose presente que en el programa hay un conjunto de acciones de la sociedad, lo que en todo caso debe contar con servidores de conducta intachables. El ataque a la corrupción se encuentra asociado con el cumplimiento estricto de los principios del estado de derecho. De ahí que el plan asentase que sería simplista creer que la renovación moral se reduce a una persecución y a una sanción de los servidores públicos corruptos, sino que para el gobierno, la renovación moral "en su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y

vigilancia de la administración". La trascendencia de este programa por tanto, llevó a la reforma del Título IV de la Carta Magna, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear una dependencia encargada de vigilar y asegurar la aplicación de la política de renovación moral, así como de otras Constituciones y leyes de responsabilidades y de obras públicas de las entidades federativas, marcando su presencia en las llamadas leyes financieras. La nueva regulación constitucional definió cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos: la penal, la civil, la política y la administrativa. En el título IV constitucional se determina, entre otras hipótesis, quiénes son sujetos del régimen de responsabilidades por su participación en la función pública (artículo 108) sujetándose en el nuevo régimen a todo servidor público de cualquiera de los tres poderes de la unión así como de los Estados y Municipios, superando la distinción de las diversas categorías de las personas que prestan sus servicios al Estado, sometiendo a todos al mismo régimen de responsabilidades, sin más distinción que la consideración del tipo de acto violatorio de la ley en que incurran, el tipo de falta que cometan y la consideración de estar sujeto a una protección constitucional especial (inmunidad y fuero constitucional). Por su parte, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se destaca que las bases de la responsabilidad administrativa descansen en criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la Administración Pública Federal que garantizan el buen servicio público. Particularmente, en los artículos 47, 52, 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cabe señalar, respectivamente, hacen referencia al catálogo de obligaciones administrativas al que deben sujetarse los servidores públicos, las sanciones administrativas que se hacen acreedores en caso de incumplimiento, entre las cuales destaca la inhabilitación en el cargo, el procedimiento que ha de seguirse en la imposición de las sanciones administrativas, el cual se inicia con la citación del responsable a una audiencia en la que tendrá derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga en torno a la responsabilidad que se le imputa, señalándose que 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 y culmina con la resolución sobre la inexistencia de la responsabilidad o

imponiendo al infractor la sanción administrativa correspondiente, notificando dicha resolución. En éste procedimiento es de llamar la atención la facultad por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que previa o posteriormente al citatorio, determine en su caso, la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión, si a su juicio así conviene para las investigaciones, lo que desde luego no prejuzga acerca de la responsabilidad que se le impute. Esta suspensión temporal en términos del artículo 64, suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y desde el momento en que sea notificado el interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio, suspensión que cesará hasta que así lo resuelva la Secretaría. Asimismo, resulta relevante que en este último precepto se disponga en forma expresa que si los servidores suspendidos temporalmente no resultan responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las cantidades que debieron percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos. Lo anterior significa, que hasta el momento en que se determine que los servidores públicos suspendidos en su cargo, empleo o comisión no son responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las cantidades que debieron percibir durante el tiempo en que estuvieron suspendidos. Aun cuando el precepto en comentario se refiere al procedimiento seguido ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en términos del artículo 65 de la ley en cita, en los procedimientos que se sigan ante las contralorías internas de las dependencias se trabaran las reglas contenidas en el artículo 64 mencionado en todo cuanto sea aplicable. En la especie, la declaratoria de nulidad de la resolución combatida en el juicio de nulidad, tan solo fue para el efecto de que las autoridades demandadas emitieran otra dejando insubsistente la resolución que destituyó de su cargo a la parte actora y fuera repuesto el procedimiento que motivó su destitución de conformidad con los lineamientos establecidos en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habida cuenta de que las demandadas no respetaron el plazo mínimo de cinco días que debía mediar entre la fecha en que fue citada la actora y el desahogo de la audiencia, esto es, que la nulidad decretada por la sala derivó del incumplimiento de las formalidades establecidas en el procedimiento

administrativo seguido en contra de la servidora pública, lo que constituye un vicio sustancial que desde luego afectó sus defensas y trascendió al sentido de la resolución combatida. Esto es así, ya que la actuación de la autoridad debe estar apegada a los lineamientos establecidos por la ley y, de no respetarles, el procedimiento que lleve al cabo resulta viciado. Por tanto, la nulidad de la resolución impugnada con base en la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en tratándose de una nulidad para efectos por vicios en el procedimiento de carácter formal, sin haberse examinado el fondo de la cuestión controvertida, implica que la autoridad en uso de sus atribuciones puede emitir una nueva resolución ajustándose a los lineamientos expuestos en el fallo, esto es, como en el caso examinado, reponiendo el procedimiento administrativo sancionador, con lo cual se protege al particular afectado, asegurándose los principios de seguridad y certeza jurídica. Este supuesto, a diferencia de las hipótesis que prevé la declaratoria de una nulidad lisa y llana originada por el análisis del fondo de la cuestión planteada, de manera alguna puede entenderse que traiga aparejada como consecuencia la restitución de la quejosa en su cargo como agente del Ministerio Público y se le cubran los haberes que dejó de percibir, ya que si bien es verdad que el efecto de la nulidad trae consigo el que la autoridad deje insubsistente la resolución combatida, también lo es que la autoridad administrativa no resolución combatida, también lo es que la autoridad administrativa no puede emitir una nueva resolución hasta que se subsanen los vicios formales en que incurrió, por lo que la restitución en el cargo y el pago de los haberes se encuentran sujetos a los resultados que sobre el fondo de la cuestión controvertida se dicten. Lo anterior, aunado a que en la especie, el procedimiento administrativo en que culminó la resolución objeto de la nulidad, derivó de una denuncia que fuera presentada ante la contraloría interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con motivo de que la servidora pública en ocasión de la denuncia de un delito de violación de una menor, el Subprocurador de averiguaciones previas ejerció acción penal en su contra como presunta responsable de los ilícitos, de cohecho y delitos cometidos en contra de la administración de justicia. Luego, si la servidora pública en su cargo de agente del Ministerio Público adscrita a la Dirección General de Averiguaciones previas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tiene una investidura de representación social,



demanda una conducta de mayor honorabilidad y, ante las imputaciones de los delitos en comentario, su situación se torna más delicada para efectos de que por virtud de una declaratoria de nulidad para efectos se le restituya en un cargo que no admite la posibilidad en la continuación de los ilícitos que se le atribuyen. En otros términos, **dada la responsabilidad que demanda el cargo del que fue destituida la servidora pública, no es permisible posibilidad alguna que pueda originar la continuación de una conducta infractora en tanto se resuelve el fondo del procedimiento administrativo seguido en su contra. De lo contrario, se contravendrían los principios sobre los que descansa toda la normatividad que protege y regula la sana prestación del servicio público.** Además, cabe agregar que mediante la interpretación del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aludida no se deja en estado de indefensión a la afectada o se le ocasione perjuicio alguno, y a que de acreditarse que no resultó responsable de los ilícitos que administrativamente le fueron imputados, atento al contenido del propio artículo 64 de la ley, le serán restituidos los emolumentos que dejó de percibir con motivo de la ejecución de la sanción y será reinstalada en el cargo que desempeñaba. En este último numeral como se ha mencionado, se dispone expresamente que la medida suspensiva, en el cargo empleo o comisión, perdurará hasta que la Contraloría Interna así lo determine, lo que desde luego implica que es una medida discrecional que será aplicada en atención a la circunstancias de cada caso. Si en la especie no se advierte que la contraloría interna de la Procuraduría General del Distrito Federal hubiese levantado la suspensión en el cargo que desempeñaba la actora, no hay razón jurídica alguna de la que se pueda deducir que con motivo de la declaratoria de nulidad para efectos, dé como resultado la restitución en el cargo de la servidora pública. Si bien es cierto que el artículo 64 en cita alude a la suspensión temporal del cargo, empleo o comisión y, en el caso que se analiza, la resolución impugnada en el juicio de nulidad hace referencia a la destitución del cargo de la actora, también lo es que si en tratándose tan solo de una medida temporal la suspensión subsiste hasta que la Secretaría o la Contraloría Interna de la dependencia la levante, con mayor razón la medida de la destitución debe seguir el mismo criterio, dada la gravedad que originó el procedimiento administrativo que culminó con la imposición de tal sanción. En suma,

dados los razonamientos que anteceden tomados en su conjunto, la declaratoria de nulidad para efectos otorgada por el Tribunal Fiscal de la Federación a que alude el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades, no confiere a los servidores públicos sujetos del procedimiento administrativo disciplinario que culmina con la imposición de una sanción, la restitución en el goce de sus derechos hasta en tanto se defina en el fondo del asunto sobre su situación de no responsabilidad. (énfasis añadido)

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1293/92. Gloria Meza Ambrosio. 1o. de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: María Antonieta Torpey Cervantes.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo XI-Enero. Tesis: Página: 335. Tesis Aislada.

Es importante mencionar, que a fin de poder determinar el tipo de responsabilidad que deriva de la conducta del servidor público, se puede tomar en cuenta la diferenciación entre infracciones, faltas y delitos.

Para poder llevar al cabo esta distinción, se pueden seguir las siguientes teorías:

a. Teoría Cualitativa.- El delito se produce cuando el hecho ilícito atenta contra los derechos subjetivos de los ciudadanos, a diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito sólo lesiona la actividad de la administración que se realiza en favor de los gobernados.

b. Teoría Cuantitativa.- No toma en cuenta la naturaleza de las conductas, sino que más bien se basa en la peligrosidad para la conservación del orden social. En este orden de ideas, se está frente a

un delito si se trata de un hecho peligroso para la sociedad, pero si la violación atenta contra reglas de menor importancia, se trata de una infracción administrativa.

c. Teoría Legislativa.- Atiende al buen criterio de los legisladores, quienes basan sus consideraciones en razones sociales, delimitando el campo de la infracción y del delito. Sus decisiones sobre el particular se basan en una política criminal determinada.<sup>173</sup>

Las leyes determinarán la prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones, y en todo caso, cuando tales conductas fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años, según lo dispone el tercer párrafo del artículo 114 Constitucional.

Del texto de esta disposición, se desprende que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, incluso puede ser menor, dependiendo de la falta cometida en el ejercicio de sus funciones.

A manera de ejemplo, citamos el texto de la siguiente tesis aislada:

**PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS, TRATÁNDOSE DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES. EL PLAZO PREVISTO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY RELATIVA, RESULTA INAPLICABLE CUANDO CON MOTIVO DEL HECHO IMPUTADO NO SE CAUSE PERJUICIO ECONÓMICO Y NO SEA DE NATURALEZA GRAVE.**

La interpretación concatenada de lo dispuesto por el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece, en

---

<sup>173</sup> Cfr.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos." Porrúa, México, 1996, pp. 83 a 85.

la fracción I, que los plazos de prescripción respecto de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y, en la fracción II, que en los "demás casos" el plazo referido será de tres años, y por el diverso 114, último párrafo, de la Constitución Federal, que dispone que aun cuando es la ley ordinaria la que fijará los plazos de prescripción respecto de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, por imperativo constitucional, cuando los actos u omisiones fuesen graves, dichos plazos no podrán ser inferiores a tres años, permite concluir que la hipótesis prevista por la fracción II del referido artículo 78, sólo se encuentra referida para aquellos casos en que el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor exceda de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, o bien, que aun cuando no exceda de ese monto o el daño causado o beneficio obtenido no pueda cuantificarse, el acto u omisión sean de naturaleza grave, mas no para aquellos, en los que con motivo del hecho imputado no se ocasionó perjuicio económico alguno, ni fue de naturaleza grave.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

VII.2o.A.T.27 A

Amparo en revisión 282/2000. Raúl Romero Vega. 25 de enero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Hugo Mendoza Sánchez. Secretario: Alejandro Quijano Álvarez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo XIV, Julio de 2001.

Tesis: VII.2o.A.T.27 A      Página: 1132. Tesis Aislada.

Mediante la sanción administrativa lo que se busca proteger es el interés de la colectividad, por lo que hace caso omiso de intereses particulares, a diferencia de la responsabilidad civil. Esta característica, la comparte con la sanción penal.

De esta conclusión, podemos desprender la aplicación analógica del siguiente criterio jurisprudencial, que en su parte conducente señala:

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES, LAS NORMAS QUE COMPONEN EL REGIMEN DE, NO RECONOCEN NI TUTELAN INTERESES PARTICULARES Y SUS TITULARES CARECEN DE INTERES JURIDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE PRODUZCAN EN MATERIA DE.**

Las normas que componen el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues su único objetivo es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública de impartición de justicia. En este sentido, es evidente que tales normas, al no estar dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, no conceden a ningún particular la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen en una forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización judicial, como titular de la potestad disciplinaria en este ámbito, y sus miembros como subordinados a ella...”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

737

Séptima Época:

Amparo en revisión 53/86. Carlota Silva de Otaduy. 1o. de abril de 1986. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 333/86. Benigno Hernández de Santiago. 26 de abril de 1986. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 933/86. Carlota Silva de Otaduy. 28 de agosto de 1986. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 1403/86. Saúl Uribe. 30 de septiembre de 1986. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 1387/86. Armando Presa Fernández. 7 de octubre de 1986. Unanimidad de votos.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995.  
Época: Séptima Época. Tomo III, Parte TCC. Tesis: 737 Página: 549. Tesis  
de Jurisprudencia.

Aunque en ocasiones pareciera difícil distinguir entre los tipos de responsabilidad en que puede incurrir el servidor público en ejercicio de sus funciones, hay autores que de forma didáctica distinguen claramente entre éstos, tal es el caso de Alonso Galván Villagómez quien clasifica los medios para lograr la defensa de la Constitución, de la siguiente forma:

- a. Preventivos
- b. Reparadores
- c. Represivos

Considera que los preventivos consisten en topes que la propia Constitución fija a los servidores públicos para salvaguardar en todo momento los derechos de los gobernados, un claro ejemplo de normatividad preventiva se advierte en el texto del artículo 97 Constitucional, que en su parte conducente a la letra establece:

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su cargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma: (...) Presidente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión?" (...) Ministro: "Si protesto" (...) Presidente: "Si no lo hicieréis así, que la Nación os lo demande".

Los reparadores buscan restablecer al Estado de Derecho por violaciones cometidas a los derechos y garantías que todo gobernado tiene, protegidos por la Constitución y por las leyes secundarias que de este documento emanan.

Se pueden encontrar medidas de ésta índole dentro de la responsabilidad penal, civil y administrativa, aunque preponderantemente pueden encontrarse en las regulaciones civiles.

Los represivos son el conjunto de responsabilidades que la Constitución o una ley imponen a los servidores públicos. Las de este carácter se pueden encontrar fundamentalmente en la responsabilidad penal, que en teoría tutelan una variedad de intereses jurídicamente protegidos y que se estiman superiores a fin de lograr la paz y bien común.<sup>174</sup>

#### **4.4 Responsabilidad Civil**

El ilustre jurista mexicano, Manuel Borja Soriano define la responsabilidad civil como “La obligación que tiene una persona de indemnizar a otra los daños y perjuicios que se le han causado.”<sup>175</sup>

La doctrina ha clasificado la responsabilidad civil en contractual y extra contractual, tomando como base de la misma, la fuente que origina la obligación.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Cfr.- Galván Villagómez, Alonso.-La protesta constitucional y la disciplina administrativa. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 2, México, 1998, pp. 87 y ss.

<sup>175</sup> Borja Soriano, Manuel. “Teoría General de las Obligaciones.” 12ª edición, Porrúa, México, 1991, p. 456.

<sup>176</sup> Cfr.- Campos Díaz Barriga, Mercedes. “La Responsabilidad Civil por daños al Medio Ambiente. El caso del agua en México.” U.N.A.M., México, 2000, pp. 23 y 24. De hecho la doctrina española ya cuenta con obras jurídicas en donde se ha escrito sobre la convergencia de la responsabilidad contractual y extracontractual, entre las que se puede citar la de Blanco Gómez, Juan José, “La concurrencia de la responsabilidad civil contractual y extracontractual en un mismo hecho dañoso. Problemática en derecho sustantivo español”, Editorial Dykinson. España; 1996. pp. 24 y ss.

Aunque por el momento tan sólo nos baste señalar que la principal fuente de responsabilidad de los servidores públicos frente al gobernado es de naturaleza contractual, no es óbice para que se de la otra fuente de la responsabilidad.<sup>177</sup>

En este sentido, el Autor Manuel Solares Mendiola señala que en el ejercicio de su cargo, los servidores públicos pueden incurrir, ya sea por acción o por omisión, en hechos que originen responsabilidades de distinta índole, como lo son la civil, la administrativa y la penal, y que traen aparejadas distintos tipos de sanciones, tales como: una simple amonestación, suspensión en el empleo, destitución del puesto, sanciones económicas, inhabilitación temporal, e incluso, pueden llegar a la privación de la libertad.

Por éste motivo, un Código de Ética de los Servidores Públicos es de vital importancia, sobre todo para que se pueda cumplir cabalmente con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.

En busca de lograr una profesionalización de los servidores públicos, el 31 de julio de 2002 la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el oficio circular por el que se dio a conocer el Código de Ética para

---

<sup>177</sup> Un ejemplo de responsabilidad civil extra contractual a cargo de los servidores públicos es la comisión de delitos, cuando adecuan su conducta a las prescripciones del Derecho Penal, por otro lado la responsabilidad civil contractual deriva del incumplimiento de un pacto bilateral o plurilateral, y a manera de ejemplo se pueden citar los contratos que la administración pública celebra con los particulares para abastecerse insumos necesarios para la prestación de servicios públicos, como pudiera citarse el supuesto de abastecimiento del papel, energía eléctrica, agua artículos de oficina y alimentos.



quienes prestan sus servicios dentro de la Administración Pública Federal.

Este documento se presentó como un listado e reglas generales de conducta que establece una serie de principios de estricta observancia, que orienten la conducta de los servidores públicos, destacándose los siguientes:

- Bien común
- Integridad
- Honradez
- Imparcialidad
- Justicia
- Transparencia
- Rendición de cuentas
- Entorno cultural y ecológico
- Generosidad
- Igualdad
- Respeto
- Liderazgo

Solares Mendiola critica este documento por su base meramente axiológica,<sup>178</sup> difícilmente de llevar al campo del Derecho, ya que si bien es cierto se trata de una serie de directrices a que se debe apegar todo comportamiento del servidor público, carece de una sanción.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> La axiología es el tratado de los valores y de los principios, entre los que se contemplan, la libertad en todas sus manifestaciones, la justicia, la igualdad en todos sus ámbitos, la democracia, entre otros.

<sup>179</sup> Cfr.- Solares Mendiola, Manuel, "La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica", U.N.A.M. México; 2004. pp. 216 a 218.

En este sentido, y siguiendo la tendencia axiológica, el artículo 11 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, textualmente establece:

*Artículo 11.- Son obligaciones de los servidores públicos de **carrera**:*

*I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los **principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás** que rigen el Sistema;*

*II. Desempeñar sus labores con **cuidado y esmero apropiados**, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;*

*III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;*

*IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;*

*V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;*

*VI. **Guardar reserva** de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la **ley** de la materia;*

*VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;*

*VIII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;*

*IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;*

*X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del **servicio**, y*

*XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables." (énfasis añadido)*

Por su parte, Daniel Pizarro nos proporciona una definición de responsabilidad civil en los siguientes términos: “No es sino la obligación de resarcir todo daño injusto causado a otro.”<sup>180</sup>

De lo anterior, podemos inferir que dicha definición es demasiado genérica y, por lo tanto, es susceptible de adecuarse a una diversidad muy amplia de hipótesis.

Lo que si es rescatable, es la visión del jurista en reconocer como elemento primario de la obligación al daño, sin el cual, no se podría hablar de responsabilidad civil. Sin embargo, no solo es necesario el daño ni la culpa para poder imputar a una persona su responsabilidad civil.

Para el Maestro Rafael Rojina Villegas los elementos de la responsabilidad civil son los siguientes:

- El daño: Para que surja la responsabilidad civil debe existir el daño, de esta manera se resarce, pero de no ser así no se puede concretar ya que no habría nada que reparar. Carnelutti lo define como lesión de un interés, y el derecho reacciona contra la lesión de interés.

Para Colin y Capitant, este es un elemento primordial de la responsabilidad extra contractual. Además el daño, por los efectos jurídicos que conlleva, ha sido clasificado por la doctrina y la legislación en material o patrimonial y moral, ya sea que se afecte el patrimonio de la persona o la pérdida de afección, de dolor, que afecte aspectos internos de la víctima del ilícito.

---

<sup>180</sup> Pizarro, Ramón Daniel “Responsabilidad Civil por el riesgo o vicio de las cosas”, Editorial Universidad. Argentina, 1983. P. 6.

Sin que sea materia de estudio de la presente obra, tan sólo habré de señalar que la cuantificación y el valor del mismo siempre ha sido objeto de controversia, tan es así, que en la doctrina y práctica judicial mexicana aún no se cuentan con elementos objetivos que permitan determinar una cuantificación universalmente válida, del daño moral.<sup>181</sup>

- La culpa: Se trata de un elemento esencial de la responsabilidad civil, que los autores Colin y Capitant dividen en dos condiciones a saber: la imputabilidad, a efecto de que la persona pueda ser responsable de sus culpas, debe encontrarse con plena lucidez y por ende comprender el alcance de su conducta. Esto significa que una persona incapaz de razonar sus actos y la trascendencia jurídica y social de los mismos pueda ser sujeto de imputación.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> El texto del artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal a la letra prevé: "Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas. (...) Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente código. (...) El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso...".

<sup>182</sup> El Derecho Penal, los doctrinarios y los juristas versados en la materia son los que de forma más amplia han desarrollado el tema de la imputabilidad e inimputabilidad de quienes con su conducta se adecuan a las hipótesis previstas en la regulación de la materia. Normalmente se saben inimputables, aquellos que no alcanzan la edad penal mínima, y quienes habiendo alcanzado la edad padecen de sus facultades mentales y no logran comprender el alcance de sus acciones. Cfr.- Aguinaga, Juan C. "Culpabilidad" Ediciones Jurídicas Cuyo. Argentina, 1999. P. 77. Cfr.- García Ramírez, Sergio, "La Imputabilidad en el Derecho Penal Mexicano. Introducción y análisis comparativo" U.N.A.M. México, 1981. pp. 13 y 14.

La otra condición que debe concurrir es la culpabilidad, señalando que para evitar un daño a otro, el hombre debe portarse como un individuo dotado de diligencia media, prudencia y atención en sus actos.

Asimismo, la doctrina se ha servido distinguir los actos dolosos de los culposos. En este sentido se entiende que el agente actúa con dolo si es consciente de que su comportamiento provoca o es susceptible de provocar un daño y no adopta las medidas necesarias para evitarlo. El fundamento legal de la culpa es el artículo 1910 de nuestro Código Civil local, cuyo texto dispone:

*“El que obrado ilícitamente o contra las buenas costumbres cause un daño a otro, **está obligado a repararlo**, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia de la víctima.”* (énfasis añadido)

Esto significa que nos está prohibido actuar con descuido, negligencia o falta de previsión, por lo que cualquier acto que cause daño a otro violando esta regla general de conducta obliga al culpable a su reparación.

- La relación de causa - efecto entre el hecho y el daño: No bastan los elementos anteriores para que en la actualidad se pueda imputar a alguien responsabilidad alguna, pues si no existe un vínculo entre la actividad humana y el daño producido, no se puede exigir la reparación del mismo.

Ahora es lógico pensar que para poder imputar la responsabilidad civil a un sujeto específico, es necesario que el sujeto sea culpable y lo

haya causado. Si bien es cierto, la doctrina ha reconocido al elemento causal como básico para determinar la existencia de la responsabilidad, también hay que reconocer la dificultad para determinar su existencia.

Principalmente, se debe a la pluralidad de causas por el que se puede producir un determinado daño o perjuicio y, por tanto, resulta muy difícil determinar cuál fue el hecho que lo provocó, existiendo distintas teorías a través de las cuales se pretende resolver este problema,<sup>183</sup> sin que sea materia de desarrollo en la presente investigación.<sup>184</sup>

Una posición subjetivista que privó en el pensamiento jurídico, durante los siglos XVII, XVIII y XIX, sostenía firmemente como único elemento de la responsabilidad civil, a la culpa, por lo que la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados iban ligados a la idea sancionatoria y no a la de resarcir a la víctima del ilícito.

Para sus seguidores, los daños causados sin culpa del agente no tienen porque derivar en la responsabilidad civil de éste, motivo por el cual, la víctima debe resignarse a la pérdida, ya que la conducta de quien produjo el menoscabo no es reprochable.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> Habrán de citarse las más importantes, entre las que figuran la teoría de la equivalencia y según la cual, la causalidad es la suma de condiciones positivas o negativas, cuya totalidad realizada implica consecuencias necesarias e inevitables. Existe otra, llamada la teoría de la causalidad adecuada, mediante la cual se debe determinar en cada caso, la causa que se considere más propia.

<sup>184</sup> Cfr.- Rojina Villegas, Rafael, "Compendio de Derecho Civil III. Teoría General de las Obligaciones" Vigésimo primera edición. Porrúa. México, 1998. pp. 298 y 299.

<sup>185</sup> Cfr.- Pizarro, Ramón Daniel, Op. Cit. pp. 20 y 21.

Aunque durante cierto tiempo, esta fórmula fue práctica y realmente funcionó, ya ha sido rebasada por la realidad social, económica y política de nuestro tiempo.

Actualmente, la responsabilidad civil ya no se puede basar de forma exclusiva en la culpa del agente del daño, sino que hay que ir mucho más lejos, sobre todo si se toma en cuenta que la forma de producción económica es industrial y no artesanal, y la infraestructura gubernamental es muy amplia, en donde la plantilla de servidores públicos es muy grande y todos ellos deben responsabilizar al Estado de los actos que de éstos emanen.

Por ello, es que ahora estamos estudiando la responsabilidad civil de los servidores públicos, que genera consecuencias de derecho, resarcitorias, indemnizatorias y sancionatorias.

Los elementos a que alude el Maestro Rafael Rojina Villegas son los mínimos a tomarse en cuenta para poder hablar claramente de una imputación de la responsabilidad civil, toda vez que el elemento primario es que se produzca un daño, sin el cual, la responsabilidad nunca se genera.

Al elemento subjetivo no le interesa que haya producido el daño por culpa o dolo, pero que dicha actuación debe haber una relación causal en la producción del menoscabo.

Finalmente, la imputación de la responsabilidad puede ser directa o indirecta.<sup>186</sup> En éste último supuesto se encuentra un empresario, quien

---

<sup>186</sup> Cfr.- Rojina Villegas, Rafael, Op. Cit. pp. 298 y 299.

es responsable de los actos de sus dependientes cuando éstos desarrollan las actividades propias de la empresa; un padre de familia con respecto a los actos de sus hijos menores y el Estado respecto a los actos de los servidores públicos.

El fundamento Constitucional de la responsabilidad civil a cargo del Estado, frente a los particulares la podemos encontrar en el segundo párrafo del artículo 113, mismo que a la letra establece:

*“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.”<sup>187</sup> (énfasis añadido)*

---

<sup>187</sup> Aunque la responsabilidad del Estado por actos ilícitos cometidos por los servidores públicos puede ser materia para escribir una obra aparte en la que se le dedique un desarrollo principal, para los efectos de la presente obra merece que se abra un paréntesis, tan sólo para señalar que ha sido objeto de estudio y discusión por juristas ilustres, abogados postulantes, catedráticos y servidores públicos. Entre sus principales postulantes se puede citar a los siguientes: Ricardo J. Zevada, Antonio Carrillo Flores, Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro, Genaro David Góngora Pimentel, Luis Miguel Díaz, Gabriel Ortiz Reyes, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa. Ante la falta de una administración de justicia, valga la redundancia “justa” en que los gobernados sean resarcidos adecuadamente por faltas cometidas por servidores públicos, hemos visto que en la práctica las personas afectadas prefieren agruparse y manifestarse públicamente, haciendo presión sobre el Estado y la autoridad a fin de que esta pague por los hechos dañosos en lugar de iniciar el proceso jurídico respectivo. Cfr.- Castro Estrada, Álvaro. “Responsabilidad patrimonial del Estado.” Porrúa, México, 1997, pp. 231-251. Haro Belchez, Guillermo. “El Régimen Disciplinario en la Función Pública.” Editorial Publicidad, México, 1993, pp. 39-40. Ruíz de la Peña, Francisco.- Revista de la administración pública, ediciones INAP, México, 1975, No. 30, P. 66. Olivera Toro, Jorge. “Manual de Derecho Administrativo.” 5ª edición, Porrúa, México, 1988, p. 377. Góngora Pimentel, Genaro David. “El control y la disciplina en la administración pública federal.” F.C.E., México, 1998, pp.7 y 8. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. “Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso.” Editorial Limusa, México, 1995, P. 167. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. “El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos.” Op. Cit. P.11.



Con fecha 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que entró en vigor al día siguiente.

En esta Ley se establecen como sujetos obligados a los entes públicos federales, que comprende a los servidores públicos a cargo de los órganos pertenecientes a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto centralizados como paraestatales.

El objetivo de la misma es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a una indemnización derivada de la actividad administrativa irregular del Estado.

En este orden de ideas, nos define a la actividad administrativa irregular del Estado como aquella que cause daño a bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación de soportarla, al no existir justificación legal (se exceptúan los casos fortuitos o de fuerza mayor).

Respecto a los requisitos procesales, para que el gobernado haga efectiva la responsabilidad civil de los servidores públicos, el antepenúltimo párrafo del artículo 111 Constitucional a la letra dispone:

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

Sobre el particular, el Doctor Burgoa opina que hay que distinguir claramente entre la responsabilidad civil que se deriva para una persona cuando ejerce sus funciones de servidor público, y aquellas que contrae como particular, en ocasión de los actos de su vida privada o civil.

Para los efectos de la presente investigación, tan sólo nos interesa abordar los efectos de aquella que se deriva de las actividades de los servidores públicos con motivo del desempeño de su cargo, frente al Estado y a los particulares, con la obligación indemnizatoria correspondiente.

Es importante señalar que la referida responsabilidad puede derivar de un hecho ilícito civil o de delito o faltas oficiales.

Antes de la reforma Constitucional del artículo 113, el servidor público obraba en contra la ley, las buenas costumbres en el ejercicio de sus actividades como funcionario y consecuentemente, del daño físico o moral surgía la obligación de la reparación con su propio patrimonio, ya que solo bajo el supuesto de que sus bienes no fuesen suficientes para repararlo, de forma subsidiaria el Estado contraía la responsabilidad<sup>188</sup>, con fundamento en los artículos 1910 y 1928 del Código Civil Federal.<sup>189</sup>

Por su parte, el Maestro Rafael Rojina Villegas advierte que en cualquier juicio de responsabilidad civil, el actor estará obligado a probar la culpa o dolo del demandado, la existencia del nexo causal entre el

---

<sup>188</sup> Cfr.- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano.", Op. Cit. P. 558.

<sup>189</sup> Entre los antecedentes regulatorios de la responsabilidad civil cabe citar el Código Civil de 1870 cuyos preceptos tomaron en cuenta, entre otros: a la culpa, la responsabilidad, la indemnización, el caso fortuito y fuerza mayor, los daños y perjuicios. Pero la responsabilidad civil también deriva de la comisión de delitos, por lo que el Código Penal de 1871 dedicó su libro segundo a esta materia, entre cuyos puntos principales hay que citar: la extensión, requisitos, computación, personas responsables, división de esta responsabilidad entre los responsables del delito, el modo de hacerla efectiva y acciones para demandarla. Por su parte el Código Civil para el Distrito Federal de 1928, amplió la cobertura de la regulación de la responsabilidad civil, estableciendo disposiciones en relación a este tipo de responsabilidad cuyo origen fuera el hecho ilícito producido personalmente por el responsable, por persona bajo su cuidado y por cosas de que es poseedor.

hecho ilícito y el daño, y que efectivamente se produjo con ello un menoscabo patrimonial.

La consecuencia derivada de la demanda es la obligación que surge para el autor del daño para la reparación de éste, traduciéndose a favor de la víctima en elegir entre el restablecimiento de la situación anterior o el pago de los daños y perjuicios, según dispone el artículo 1915 del Código Civil.

Por lo expuesto se debe concluir que la responsabilidad civil tiene necesariamente que ser de naturaleza resarcitoria y patrimonial, puesto que en caso de que no se persigan estos objetivos, se puede hablar de cualquier otro tipo de responsabilidad, pero que no constituye el ámbito civil, tal y como se verá durante el desarrollo de los siguientes conceptos.

Pero la responsabilidad civil del Presidente de la República y demás servidores públicos que él encabeza no se detiene en la mera creación de mecanismos jurisdiccionales que permitan a los gobernados que se les administre justicia imparcial, gratuita, pronta y expedita; sino que el Estado debe prever los dineros necesarios para resarcir a los gobernados por los malos manejos de los servidores públicos en el ejercicio de su cargo.

Existen autores extranjeros que han propuesto la difusión del riesgo a través de la figura del seguro, por el carácter eminentemente patrimonial e indemnizatorio de la figura mercantil.

Esta dispersión de los efectos negativos de la siniestralidad se hace entre los múltiples asegurados, que en el caso concreto, serían los

servidores públicos con capacidad de mando y bajo cuyas órdenes están subordinados otros servidores públicos que ejercen mínimas o nulas facultades de decisión.

El seguro que entonces se propone debe ser obligatorio para aquellos riesgos rutinarios y fácilmente identificables, para que con el fondo que se genere con las primas, sumado al deducible y el ejercicio de la subrogación a que tenga derecho la compañía aseguradora<sup>190</sup>, se pueda cubrir los siniestros generados con motivo del ejercicio de la función pública.

De esta manera, se resarciría la situación que se deriva de la hipótesis normativa prevista por el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece que los pagos de las indemnizaciones se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria, sin afectar los programas previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Según el Autor Joaquín Garrigués *“el seguro de responsabilidad civil es el seguro contra el riesgo de quedar gravado el patrimonio por una obligación de indemnizar, derivada de la responsabilidad civil del tomador del seguro”*.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> Para Abundar en al estudio de la materia se recomienda la lectura de las siguientes obras: Díaz Bravo, Arturo, “Contratos mercantiles”, Oxford University Press. México; 1997. pp133 a 174; Félix Morandi, Juan Carlos, “El riesgo en el contrato de seguro”, Astrea. Argentina; 1974; Halperin, Isaac, “Contrato de Seguro”, 2ª edición. Depalma. Argentina; 1964; Martínez Gil, José de Jesús, “Manual teórico-práctico de seguros”, 2ª edición. Porrúa. México; 1990; Ruíz Rueda, Luis, “El Contrato de Seguro”, Porrúa. México; 1978; Sánchez Flores, Octavio Guillermo de Jesús, “El Contrato de Seguro Privado”, Porrúa. México; 2000; Stiglitz, Rubén y Gabriel, “Seguro contra la Responsabilidad Civil”, Abeledo-Perrot. Argentina, 1999.

<sup>191</sup> Garrigués, Joaquín, “Curso de Derecho Mercantil”, 9ª edición. Porrúa. México, 1993. P. 427.

En este mismo sentido, para el Maestro Antigono Donati el seguro contra la responsabilidad civil *“es un contrato mediante el cual el asegurador se obliga mantener indemne al asegurado de cuanto éste debe satisfacer a un tercero como consecuencia de la responsabilidad prevista en el contrato y derivada de un hecho ocurrido durante la vigencia de la relación aseguradora”*.<sup>192</sup>

#### **4.5 Responsabilidad Penal**

En lo referente a este tipo de responsabilidad el Maestro Emérito Ignacio Burgoa distingue entre los altos funcionarios de la Federación y los que no tienen este carácter, por dos situaciones que les son exclusivas:

- a. La tipificación de los delitos oficiales.
- b. El procedimiento a seguir o proceso para aplicar las sanciones correspondientes, por la comisión de ésta clase de delitos. Además es conveniente señalar cuales son los órganos estatales que son competentes para conocer de estas causas.<sup>193</sup>

En este ámbito, la Constitución se ocupa de establecer la responsabilidad penal de los servidores públicos por la realización de conductas delictivas y para ello preceptúa lineamientos generales dirigidos tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas locales.

---

<sup>192</sup> Donati, Antigono, *“Los Seguros Privados”*, traducido por: Arturo Vidal Solá. Bosch. España; 1960. P. 397.

<sup>193</sup> Cfr.- Burgoa Orihuela, Ignacio. *“Derecho Constitucional Mexicano.”*, Op. Cit. p.558.

Así, el artículo 109, fracción II de nuestra norma fundamental, a la letra dispone:

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

Lo anterior, implica la concurrencia de facultades entre las autoridades federales y estatales, por lo que ambas en su ámbito competencial pueden determinar los delitos,<sup>194</sup> sanciones y procedimientos para aplicar las responsabilidades que se deriven de las conductas ilícitas de los servidores públicos.

En este sentido, el Maestro José Gamas Torruco sobre el particular se pronuncia: *“La materia penal es federal sólo en lo que se refiere a la determinación de delitos y faltas contra la Federación y a la imposición de las penas correspondientes (artículo 73, fracción XXI). Se aplica el Código Penal Federal, fuera de esta facultad federal expresa, lo demás queda reservado a los estados (artículo 124). Se aplican los códigos penales estatales.”*<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Normalmente las codificaciones penales no contienen una definición de delito, por lo que se deben tomar en cuenta los elementos propuestos por la teoría jurídica, tan perfeccionada que la han convertido en un verdadero paradigma de las construcciones racionales capaces de producir derecho. Cfr.- Novoa Monreal, Eduardo. “Causalismo y Finalismo en Derecho Penal.” Editorial Juricentro, Costa Rica, 1980, p. 11. La teoría jurídica del delito enseña que para que éste exista deben concurrir una serie de elementos, escalonados de forma lógica y sistemática, que evidencian su existencia y la probable responsabilidad del indicado. De forma metafórica se pudiera comparar al delito con una escalera, cuyos peldaños son los elementos del delito (tipicidad, imputabilidad, culpabilidad, antijuridicidad, punibilidad y sus elementos negativos.) Cfr.- Díez Ripolles, José Luis y Jiménez-Salinas, Colomer (Coordinadores). “Manual de Derecho Penal Guatemalteco. Parte general.” Editorial Edinter, Guatemala, 2001, pp. 141-149.

<sup>195</sup> Gamas Torruco, José. Op. Cit. P. 1,026.

Durante los últimos años, se abrió constitucionalmente el camino para combatir penalmente uno de los peores vicios hacia el interior de la administración pública, siendo este el enriquecimiento de los altos funcionarios. De esta manera, el penúltimo párrafo del artículo 109 Constitucional ordena:

*“Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deban sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten 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 o con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.”*

Para profundizar sobre el particular, a continuación cito la siguiente tesis aislada:

**ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO, DELITO DE, PROCESO PARA DETERMINAR EL.**

Un proceso lógico para concluir que un servidor público se ha enriquecido ilícitamente, consiste en determinar previamente con qué bienes contaba antes de empezar su cargo, debiendo sumarse a éstos el total de sus ingresos recibidos por el desempeño de su función, así como todos los demás recibidos por cualquier concepto, llámense premios, donaciones, herencias, préstamos y otros similares, tomándose en cuenta además aquellos factores económicos que tiendan a aumentar o disminuir el valor, como podrían ser la plusvalía, devaluación de la moneda o el proceso inflacionario. Después de esto deberán cuantificarse los bienes con que cuenta actualmente, y una vez obtenidos los resultados de ambas operaciones hacer una comparación entre éstas para poder establecer si existe alguna diferencia a su favor, y en su caso, si constituye un enriquecimiento ilícito, si se prueba que la obtuvo con motivo del empleo,

cargo o comisión del servicio público, o si éste no puede acreditar el legítimo aumento de su patrimonio, conforme lo exige el artículo 224, del Código Penal Federal.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

IV.3o.130 P

Amparo en revisión 146/93. Guillermo González Calderoni y otros. 4 de mayo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Cerdán Lira. Secretario: Raúl Alvarado Estrada.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo XV-II Febrero. Tesis: IV.3o.130 P Página: 333. Tesis Aislada.

Relacionado con el artículo 109 antes citado, se realizó una reforma al artículo 22 de nuestra Constitución, para quedar, en su parte conducente el siguiente texto:

*“Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso de enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109;...”*

En este punto, cabe recordar las palabras pronunciadas por Don José María Luis Mora (ideólogo de la corriente liberal en México) en 1830:

*“Que el primero y principal objetivo de un sistema representativo es el momento de combinar los recursos del Estado...apreciar sus riquezas y las relaciones que median entre el precio de los frutos y las facultades de los hombres, entre la felicidad y la fuerza; descubrir esas verdades que se hallan en verdad compuestas de tantos motivos; recorrer las leyes y las costumbres, conocer donde acaban sus ventajas y en donde comienzan **los***



*abusos; reformarlos todos, concebir un sistema y dirigirlo a un fin.*<sup>196</sup> (énfasis añadido)

El manejo desviado de los fondos públicos implica la comisión de un delito a cargo de los servidores del Estado que incurran en ésta viciada práctica. No es poco común oír que algún funcionario utilizó dinero del erario público, para satisfacer necesidades particulares, o que lo utilizó para fines distintos a los que está destinado.

Al respecto, el más alto órgano jurisdiccional de nuestro país ha opinado:

**PECULADO. EL DELITO TIPIFICADO EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 223 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, NO SE CONFIGURA TRATÁNDOSE DE CAJEROS EN VIRTUD DE QUE NO EJERCEN SOBRE LOS BIENES QUE SE LES ENTREGAN FACULTADES DE DISPONIBILIDAD JURÍDICA.**

El delito de peculado a que se refiere el artículo 223, fracción I, del Código Penal Federal, requiere y presupone que el sujeto activo reciba de manera autónoma y con potestad de hecho los bienes objeto del ilícito para que así esté en aptitud de disponer de ellos y distraerlos de su objeto, pues sólo aquellos servidores públicos con facultades de disponibilidad jurídica sobre los bienes recibidos en razón de su cargo, pueden actualizar esa hipótesis, al encontrarse éstos dentro de su esfera de dominio; además porque de considerarse que con la sola posesión precaria se puede actualizar la hipótesis legal, sería innecesario el elemento constitutivo del delito, instituido por el legislador, consistente en que el servidor público reciba por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o algún particular; sino que hubiera bastado señalar que comete el delito de peculado el servidor público que distraiga los referidos

---

<sup>196</sup> Luis Mora, José María, Hacienda Pública (1830), Obras Completas. Secretaría de Educación Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas. José María Luis Mora; México, 1986, Vol. I.

bienes que recibe por razón de su cargo, resultando inútil precisar la calidad en que éstos se adquieren. En consecuencia, las personas que desempeñan el cargo de cajeros al servicio del Estado o de organismos públicos, técnicamente no pueden cometer esta clase de peculado, en virtud de que sobre los bienes que reciben, en este caso dinero, no ejercen una facultad de disposición, sino que sólo los poseen a título precario, habida cuenta que son recibidos momentáneamente con la obligación de entregarlo de inmediato a quien puede disponer del dinero, es decir, lo reciben en función de la naturaleza del trabajo que desempeñan y no porque se les hubiese encomendado en guarda, tutela o administración.

1a./J. 27/99

Contradicción de tesis 57/97.-Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito.-17 de marzo de 1999.-Mayoría de tres votos.-Disidentes: Humberto Román Palacios y Juventino V. Castro y Castro.-Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.-Secretario: Joel Carranco Zúñiga.

Tesis de jurisprudencia 27/99.-Aprobada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de catorce de abril de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente Humberto Román Palacios, Juventino V Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo IX, Mayo de 1999. Tesis: 1a./J. 27/99  
Página: 310. Tesis de Jurisprudencia.

Ante la gran cantidad de casos de mal uso de recursos públicos que se han dado en los últimos años, la sociedad se ha vuelto a cuestionar sobre los alcances que puede llegar a tener la mala conducta de los altos funcionarios públicos, incluyendo al Presidente de la República, por lo que en los foros ya se han propuesto algunas modificaciones al texto constitucional y sus leyes secundarias a fin de responsabilizar de una forma más amplia la actuación de nuestro primer mandatario.

Así, el artículo 111 Constitucional, párrafo cuarto dispone:

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

Las anteriores consideraciones hacen imprescindible que en este trabajo de investigación abordemos el tema del fuero, que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia se debe entender como impunidad, sobre todo si aspiramos como sociedad a vivir en un Estado de Derecho.

#### **4.5.1 Fuero Constitucional**

En torno a este tema el Maestro Manuel González Oropeza ha señalado: “el término declaración de procedencia, antes denominado fuero constitucional es conocido con el mismo sentido de constituir una garantía a favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se haya sometido a jueces especiales.”<sup>197</sup>

Agrega, que el cambio en la terminología constitucional pretendía eliminar del vocabulario político la expresión “fuero constitucional”. La declaración de procedencia se utiliza para iniciar el procedimiento de responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos federales enunciados en el artículo 111 de nuestra norma fundamental, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando lleguen a cometer delitos federales.

La declaración se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso General de la República sobre hechos presuntamente delictivos cometidos por alguno de los servidores antes señalados, con

---

<sup>197</sup> González Oropeza, Manuel. Declaración de Procedencia. “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.” Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, P. 319.

el objeto de evitar que acusaciones calumniosas o sin fundamento interfieran con la labor que constitucionalmente tiene encomendado durante el periodo de su encargo y que de esta manera se pueda desempeñar con toda libertad en el ejercicio de la misma, sin que se ejerza presión sobre éste con base en acusaciones temerarias.

Debe quedar bien claro que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino que tan sólo tiene como efecto suspender la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las que se pueden reanudar, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que la persona de que se trate hubiese dejado el cargo público.

Aunque esto ya fue señalado en el punto de la responsabilidad civil, la declaración de procedencia sólo tiene lugar cuando se trata de imputaciones penalmente relevantes, no así cuando se trata de la responsabilidad civil y tampoco equivale a la acusación de la responsabilidad política que la Cámara de Diputados hace ante el Senado, en el procedimiento de juicio político consagrado en el artículo 110 de la Constitución Política.

En la opinión del Maestro González Oropeza, el momento procesal idóneo para solicitar la declaración de procedencia es después de haber integrado la averiguación previa, cuando el Ministerio Público Federal ya ha determinado la consignación de la causa ante el Juez de Distrito correspondiente,<sup>198</sup> a fin de que éste solicite la declaración respectiva.

---

<sup>198</sup> Para César Augusto Osorio y Nieto "La acción penal es la atribución constitucional exclusiva del Ministerio Público por la cual pide al órgano jurisdiccional competente aplique la ley penal a un caso concreto" Cfr.- Osorio y Nieto, César Augusto, "La Averiguación Previa", 11ª edición. Porrúa. México; 2000. P. 27. Para Ernest Beling "el derecho de la acción penal es la facultad de provocar la actividad de la jurisdicción penal mediante la declaración de un órgano público (Ministerio Público) o privado, según esta facultad sea conferida a dichos órganos privados exclusivamente (delito de acción privada) o en concurso con el órgano público (acción pública); es decir, mediante una oferta o proposición de actuar la voluntad de la ley aplicable al caso". Castillo Soberanes, Miguel Ángel, "El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público", U.N.A.M. México; 1992, pp. 35-36. Por su parte Ángel Martínez Pineda concibe "la acción penal como el deber jurídicamente necesario del Estado que cumple el órgano de acusación con el fin de obtener la aplicación de la ley penal de acuerdo con las formalidades de orden procesal". Martínez Pineda, Ángel "Estructura y valoración de la acción penal", Editorial Azteca. México; 1968. P. 37.

También es importante aclarar, que la responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de declarar la procedencia por parte de la Cámara de Diputados, sino que esta acción constituye la mera verificación de la presunta responsabilidad del servidor público y que las etapas de procuración de justicia se han llevado a cabo sin privar al servidor público de sus garantías constitucionales.

Por lo expuesto, la declaración de procedencia constituye una garantía de seguridad jurídica en el desempeño de una función pública y una protección al cargo, más no a la persona. Por ello, la suprema Corte de Justicia de la Nación no la ha considerado como un derecho personal renunciabile.

La citada protección crea una inmunidad temporal que tan sólo protege el ejercicio de la función pública, de actos infundados y malintencionados consecuencia del partidismo político.<sup>199</sup> A continuación citamos un par de criterios jurisprudenciales que confirman la posición doctrinaria antes sustentada:

**DIPUTADO, DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. EL JUICIO DE AMPARO RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO SI EL QUEJOSO DEJA DE OCUPAR EL CARGO POR EL QUE GOZABA DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.**

El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previene que diversos funcionarios, entre ellos los diputados de la Asamblea del Distrito Federal, gozan de **la protección constitucional consistente en que no puede procederse penalmente contra ellos si la Cámara de Diputados no declara, previamente y por mayoría absoluta de sus miembros, que ha lugar a proceder en contra del inculpado.**

---

<sup>199</sup> Cfr.- Gamas Torruco, José. Op. Cit. P. 1,027.

Ahora bien, si habiéndose promovido el juicio de amparo en contra de actos del procedimiento administrativo relativo, el funcionario deja de desempeñar el cargo por el que gozaba de esa prerrogativa, debe considerarse que dicho juicio resulta improcedente en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVII, de la Ley de Amparo, en virtud de que no pueden surtir efecto alguno los actos reclamados al dejar de existir en esa situación, el objeto o materia de los mismos, puesto que al desaparecer la protección constitucional podrá procederse penalmente en contra del quejoso, sin necesidad de la declaración relativa y sin que, obviamente, tenga que continuar el procedimiento administrativo correspondiente. (Énfasis añadido)

Tesis: 2a. X/2001. Amparo en revisión 79/2001. 19 de enero de 2001. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Minerva Cifuentes Bazán.

Nota: Se suprime el nombre de quien promovió por estar vinculado con un asunto de tipo penal, de conformidad con el acuerdo tomado por el Pleno de este Máximo Tribunal en la sesión privada número 53, de fecha dieciséis de noviembre de 1999.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XIII, Febrero de 2001. Tesis: 2a. X/2001 Página: 292. Tesis Aislada.

### **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE**

El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. **La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales**

**competentes**, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos. (Énfasis añadido)

P./J. 37/96

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 37/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.

Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 362.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo III, Junio de 1996. Tesis: P./J. 37/96 Página: 388. Tesis de Jurisprudencia.

Otra cuestión que se debe ventilar en la presente investigación es la que se desprende de la siguiente interrogante: ¿Acaso la licencia de

un miembro del Congreso equivale a que deja de gozar del fuero constitucional o inmunidad?

La respuesta es categórica en sentido negativo porque en el supuesto de que miembro del Congreso sea culpado y consignado por su presunta responsabilidad penal, las autoridades no pueden ejecutar órdenes de aprehensión ni hacer cumplir ninguna otra determinación, hasta que la Cámara de Diputados conozca del asunto y declare la procedencia.

Esta cuestión fundamental en materia de responsabilidad ya ha sido resuelta por nuestros tribunales federales, en el asunto del político mexicano Carlos Madrazo, cuyo precedente habrá de citarse a continuación:

#### **FUERO CONSTITUCIONAL**

El artículo 109 de la Constitución Federal, determina en lo conducente: "Si el delito (materia de la incriminación) fuere común, la Cámara de Diputados, origina un Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman, si ha, o no, lugar a proceder contra el acusado... En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, etc." Como se advierte, el Constituyente rodeó a los miembros del Poder Legislativo de una inmunidad que conocida entre nosotros como fuero constitucional, sólo es en esencia, la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, otorgando a quienes la disfrutan, la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña, sin previa declaración del propio cuerpo, de que ha lugar a proceder contra el acusado, emitida por mayoría absoluta de votos de número total de sus miembros. La norma constitucional citada, se informa en una necesidad política: la de impedir que la asamblea sea privada de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos de la propia



asamblea. Es decir, **el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a un miembro funcionario de la Cámara, sin el consentimiento de la asamblea.** Siendo el fuero, como anteriormente se dijo, una prerrogativa esencial para la subsistencia misma del cuerpo, en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran, resultan beneficiados, pero no porque se conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, se benefician por parte y como consecuencia del beneficio común. Es decir, de la protección directa del interés público de que el órgano colegiado sea inviolable, se benefician sus componentes durante el término de su función, disfrutando de un derecho reflejo, o sea, de un específico y particular beneficio que con toda propiedad puede ser considerado como un interés jurídicamente protegido. No siendo el fuero, por lo tanto, un propio y verdadero derecho subjetivo, del que puede disponer libremente quien lo disfruta, resulta claro que los miembros del Congreso no pueden renunciarlo, si no es rehusado formar parte del parlamento, porque no se trata de un privilegio otorgado a su persona, sino de una prerrogativa parlamentaria, de orden público, y tal particularidad priva de efectos jurídicos a cualquiera renuncia que alguno de los legisladores hiciera de su fuero, para someterse a una jurisdicción extraña porque establecido para proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo en sus funciones, se proyecta tan sólo en sus componentes, invistiéndolos de la facultad de no comparecer ante otra jurisdicción, entre tanto el organismo de que forman parte, no declare, en los términos y con las formalidades que establece el artículo 109 de la Constitución Federal, que existiendo los actos delictuosos que se imputan al acusado, ha lugar a proceder en su contra, satisfaciéndose, de este modo, la ineludible condición previa de punibilidad y procedibilidad. No siendo, en consecuencia, renunciable el fuero o prerrogativa menos aún puede aceptarse que se suspenda o concluya por licencia. **De acuerdo con la doctrina y normas positivas, la licencia es una simple autorización que cada Cámara otorga a sus miembros, para que puedan estar ausentes de las sesiones sin incurrir en la sanción establecida por el artículo 63 de la**

**Constitución, y aún cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo, no implica por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos, directos o indirectos, inherentes al mismo, razón por la que sería absurdo pretender que tal permiso deroga o suple una prevención constitucional expresa,** satisfaciéndose en su virtud, las exigencias de forma requeridas como indispensables para que la jurisdicción represiva pueda actuar. No obsta en contrario, la consideración de que, entre nosotros, substituyendo al titular contra el suplente al desempeño de la función, porque en esto se complementa la representación otorgada a aquél y su función supletoria no es sino el ejercicio del propio mandato, prolongado en su persona, para ejercerlo en defecto del titular y como expresión soberana de sus electores. Tampoco tiene relevancia el hecho de que el suplente en ejercicio y el propietario con licencia, disfruten simultáneamente de la prerrogativa, porque la Constitución la otorga no en razón del número de los componentes del Congreso, sino para garantizar la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes de la Unión, asegurando así la integridad del régimen federal de gobierno que la propia Constitución adopta. No privando la licencia al Legislador, del fuero que lo protege, como integrante del Poder a que pertenece, se llega a la forzosa conclusión de que tal prerrogativa sólo concluye por muerte, por renuncia del cargo, por el transcurso del término durante el cual debe ejercerse la función o porque el interesado no se presente a rendir la protesta durante el término de treinta días que señala el artículo 63 de la Constitución Federal, en la especie. No habiéndose extinguido la relación funcional que liga al reo con el órgano Constitucional a que pertenece por concurrir alguna de las acusas señaladas, ni habiendo declarado la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 109 de la propia Constitución que ha lugar de proceder en su contra, resulta evidente que sigue siendo Diputado, no obstante la licencia que le fue otorgada, y en estas condiciones no puede ser válidamente enjuiciado por la jurisdicción federal, protegido como está por la prerrogativa implícita en su investidura y que por constituir un atributo del Poder Legislativo no puede serle desconocida, sin agravio del propio cuerpo, en su integridad. Siendo las normas procesales de acatamiento ineludible para todos los sujetos del proceso, inclusive el Juez, éste debe conformar a las mismas su conducta, cerciorándose previamente si se han observado los requisitos pertinentes de la Constitución y

desarrollo del proceso, en forma de que su inobservancia, no constituya un impedimento para la eficacia de su función decisoria. Es decir, la autoridad judicial está obligada legalmente a ser Juez de su propia competencia, y sólo en el caso de que considere que la Ley le confiere atribuciones para conocer del negocio sometido a su jurisdicción, puede proceder válidamente al desarrollo de su actividad. **Traduciéndose el fuero en el establecimiento por la Constitución de una competencia funcional o por razón de grado, en favor de la Cámara de Diputados frente a la jurisdicción de los Tribunales, es indudable que éstos no pueden enjuiciar a un miembro del parlamento mientras éste no declare que ha lugar a proceder en su contra. Por tanto, la autoridad judicial no pudo jurídicamente procesar al quejoso en ausencia de aquella declaratoria de la Cámara hecha con las formalidades esenciales del procedimiento establecido en la norma constitucional citada.** (énfasis añadido)

Amparo penal en revisión 3447/45. Madrazo Carlos A. 28 de febrero de 1946. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Rebolledo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Quinta Época. Tomo LXXXVII. Tesis: Página: 1881. Tesis Aislada.

De forma muy didáctica, el Maestro Gamas Torruco sostiene que la Constitución reconoce tres tipos o matices de inmunidad, siendo éstos:

a. Inmunidad total.- Ha sido pensada en beneficio de los legisladores federales, y comprende todos los delitos que se puedan generar con motivo de su propia manifestación de ideas. Encuentra su fundamento constitucional en el artículo 61, que a la letra establece:

*“Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y **jamás** podrás ser reconvenidos por ellas.”* (Énfasis añadido)

Si bien es cierto, se debe proteger a este alto funcionario por sus opiniones emitidas por cualquier medio de comunicación, debe ser tan sólo en el ejercicio de sus funciones, por lo que no se puede extender esta garantía a las opiniones que emita como persona, en cuestiones que no atañen al cargo.

Aunque se debe reconocer ciertos límites a la libertad de opinión de los parlamentarios, estas no tienen que ver con el ámbito espacial; es decir, no debe significar que sólo se respeten las opiniones emitidas en el recinto parlamentario,<sup>200</sup> sino también las que se emitan fuera de él, en virtud de que el desempeño de este cargo no se puede limitar a los límites de un inmueble.

La libertad de expresión parlamentaria se justifica por ser representantes de los intereses del pueblo que los liberan de responsabilidad aún después de terminado su cargo, como algo inherente a un régimen que se califique como democrático.

Esta inmunidad puede provocar abusos, como se advierte de las opiniones emitidas en los diarios y ante otros medios masivos de comunicación, y que no tienen más límites que la ética, educación y civismo de quienes nos representan ante el Congreso.<sup>201</sup>

b. Inmunidad durante el periodo completo en el desempeño del cargo.- Se da en favor del Presidente de la República, y se extiende a todos los delitos con excepción de aquellos que la propia Constitución

---

<sup>200</sup> El recinto parlamentario es el lugar que ocupa el Congreso para celebrar sus sesiones. Nuestra constitución política en su artículo 61 prevé el respeto a este recinto, así como a los miembros del Congreso. Por su parte el artículo 6º de la Ley Orgánica del Congreso General de la República también lo dispone.

<sup>201</sup> Cfr.- Gamas Torruco, José. Op. Cit. P. 1,028.

señala. Tiene como fundamento el segundo párrafo del artículo 108 constitucional.

Esto lo excluye de toda responsabilidad política,<sup>202</sup> administrativa y limita enormemente la penal, que sólo se justifica por su alta investidura y las graves consecuencias que traería aparejada la interrupción en el ejercicio de su función constitucional.

Terminando con su mandato, ya se puede habilitar a las autoridades competentes para que ejerciten las acciones correspondientes respecto de cualquiera delito federal o del fuero común.<sup>203</sup>

c. Inmunidad temporal.- Procede para el Presidente de la República bajo los supuestos de traición a la patria o delitos graves del orden común; para los miembros del Congreso en relación con los demás delitos, excepto para aquellos susceptibles de generarse por la manifestación de sus ideas en el ejercicio de sus cargos y, para el resto de los servidores públicos, todos los delitos.

En estos casos, la inmunidad comprende el periodo completo en el ejercicio del cargo, pero se puede terminar anticipadamente mediante la declaración de procedencia.<sup>204</sup>

Haciendo una interpretación del contenido de los artículos 108, 109 y 111 constitucionales, el Maestro González Oropeza sostiene que el

---

<sup>202</sup> Reacuérdesse que la Constitución liberal de 1857 lo hacía responsable por violación expresa a su texto y ataques a la libertad electoral, consignada en el numeral 103.

<sup>203</sup> Cfr.- Gamas Torruco, José. Op. Cit. P.1,028.

<sup>204</sup> Cfr.- Ibidem P. 1,028.

Presidente de la República goza de un amplio fuero constitucional, toda vez que su responsabilidad penal sólo se limita a los delitos graves del orden común y al de traición a la Patria, pero sobre todo, porque el trámite ante la Cámara de Diputados es distinto a la declaración de procedencia, y al convertirse en jurado de acusación, su acuerdo consignatorio o liberatorio determina la culpabilidad o no del titular del ejecutivo federal. Bajo el supuesto de que lo consideren presuntamente responsable, provoca que el Senado se erija como juez penal a fin de que aplique la sanción correspondiente.<sup>205</sup>

Toda vez que el Presidente de la República es responsable penalmente por la comisión de delitos graves del orden común, es necesario conocer el significado de esta expresión, para lo cual habremos de remitirnos al texto del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, que en su parte conducente dispone:

*“Se califica como delitos graves para afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los siguientes artículos del Código Penal...”*

Lamentablemente, si el Congreso se aparta de una interpretación sistemática de la Constitución queda aún indeterminada esta expresión, por lo que queda al libre albedrío la interpretación que de la misma hagan los miembros de las cámaras.

El Maestro Emérito Ignacio Burgoa reconoce que la inmunidad presidencial sólo abarca el periodo en el ejercicio de sus funciones, y sin embargo cuando habla sobre la responsabilidad del ex presidente,

---

<sup>205</sup> Cfr.- González Oropeza, Manuel. Declaración de Procedencia. “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.” Op. Cit. pp. 319-321.

sostiene que puede originar un juicio político, una investigación y proceso penales, o un juicio civil constitucional.

**Juicio Político.-** Considera estéril esta instancia por la exigua pena con que los hechos que lo motivan están sancionados. Estas sanciones sólo pueden consistir en la destitución del servidor público de que se trate y en su inhabilitación para volver a desempeñar sus servicios en el poder público.

Por lo que claramente se advierte que estas sanciones no son prácticas, e incluso son absurdas cuando de un ex presidente se trata, ya que si ha dejado de desempeñar el cargo no se le puede destituir además de que difícilmente una persona que ha llegado a la cúspide a que se puede aspirar en una carrera política no aceptaría ocupar un cargo de menor jerarquía.

**Responsabilidad penal.-** La responsabilidad penal de un ex presidente; es decir, como simple ciudadano, si puede ser acusado por cualquier delito que hubiese cometido durante la gestión presidencial, aunque, el ejercicio de la acción penal que se siga en su contra debe fundarse en circunstancias de muy difícil comprobación.

**Responsabilidad constitucional de un ex presidente.-** El Maestro Ignacio Burgoa basa sus argumentos en el texto del artículo 87 de la norma fundamental que obliga al Presidente a protestar guardar y hacer guardar la Constitución política y sus leyes secundarias, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República, siempre orientando su actuación por el bien y prosperidad de la Unión, en la inteligencia de que bajo el supuesto de que no se llegara

cumplir cabalmente con éste compromiso la Nación puede demandárselo.

El mal gobierno constituye una flagrante violación al citado precepto constitucional. Este mal gobierno puede derivar en daños y perjuicios ocasionados a través de actos o informes falaces, torpes o dolosos manejos financieros, olvido o desatención de los principales problemas sociales, asunción de una política económica y social contraria a los intereses de la nación, en general, en el empobrecimiento masivo de los mexicanos; el descrédito de éste ante la comunidad internacional, entre otras causas.

Desde un punto de vista eminentemente jurídico, este mismo autor considera que cuando fenómenos como los antes señalados se presentan durante un sexenio presidencial, el ex mandatario tiene la obligación de responder de sus actos frente a todos los mexicanos, quienes en su calidad damnificada, gozan de todo el derecho de demandarle la responsabilidad en que hubiese incurrido.

Esta responsabilidad se puede manifestar en la obligación de resarcir los daños ocasionados a su propio patrimonio, sin embargo no siendo sus bienes suficientes, el Estado tendrá la obligación subsidiaria de cubrir el importe que falte, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y el artículo 1928 del Código Civil Federal.

Por lo que hace al aspecto procesal, el distinguido jurista señala que el proceso a seguir se basa en las siguientes premisas:



- Toda vez que una demanda de esta índole afecta al estado mexicano, en su calidad de persona moral de derecho público, se debe hacer representar por el órgano competente, siendo el Procurador General de la República, en términos de lo dispuesto por el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal y en base a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Esto significa que es este funcionario quien tiene la obligación de promover la acción respectiva en contra del ex presidente que hubiese violado el mandato del artículo 87 de la Constitución.

- El procedimiento a seguir se debe sustanciar ante el Juez de Distrito competente, atendiendo a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- En contra del fallo que el juez emita, procede la apelación, ante nuestro más alto tribunal de conformidad a lo preceptuado en la fracción III del artículo 105 del magno ordenamiento.

#### **4.6 Responsabilidad Política**

Jorge Reyes Tayabas señala una serie de características propias de la responsabilidad política:

- a) Cualquier ciudadano está legitimado para presentar la denuncia que inicie el procedimiento respectivo, con fundamento en el último párrafo del artículo. 109 Constitucional, mismo que a la letra establece:

*“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.”*

En este orden de ideas, se considera que dicho precepto no crea un caso de acción popular, pues el denunciante sólo tiene la obligación de aportar pruebas, más no de sostener la acusación, pues esta labor le compete de forma exclusiva a la Cámara de Diputados.

Por su parte, el Dr. Sergio García Ramírez hace hincapié en diferenciar las expresiones de “acción popular” y “cualquier ciudadano”, bajo su más estricta responsabilidad, ya que no habla de cualquier persona, sino tan sólo legitima a los ciudadanos de la República.<sup>206</sup>

Es coherente la redacción de los mencionados preceptos si tomamos en cuenta que la propia Constitución prohíbe a los extranjeros participar en asuntos políticos del país, con fundamento en los artículos 9 y 33 del Pacto Federal, los que respectivamente establecen:

*“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.”*

*“Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”*

b) El procedimiento que se debe seguir no es de naturaleza judicial, sino político. El Autor Federico Fernández Fariña advierte claramente que para nada se le puede homologar a un proceso jurisdiccional, pues el juicio político nada tiene que ver con éstos, pues

---

<sup>206</sup> Cfr.- García Ramírez, Sergio. “Derecho Procesal Penal.” Op. Cit. P. 198.

es *sui géneris* y encuentra su fundamento en los tres últimos párrafos del artículo 110 constitucional.<sup>207</sup>

c) No todos los servidores públicos están sujetos a este procedimiento, pues de la lectura detenida del artículo 110 Constitucional se desprende que de forma enunciativa, sólo están sujetos a ella los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes, de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.<sup>208</sup>

Asimismo, los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella

---

<sup>207</sup> Cfr.- Fernández Fariña, Federico. Op. Cit. pp. 156 a 161.

<sup>208</sup> El 2 de agosto de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron los artículos 29, 73, 90, 92, 93, 95, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma únicamente tuvo como finalidad eliminar del texto constitucional la figura de los Departamentos Administrativos.

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 correspondan.

En la opinión del Maestro Reyes Tayabas, en base a una interpretación histórica y sistemática de los artículos 108, 109, 110 y 111 Constitucionales concluye que el titular del ejecutivo si puede ser sometido a juicio político.<sup>209</sup>

De manera muy respetuosa habré de señalar que no coincido con la opinión de tan distinguido jurista, porque utilizando un argumento a *contrario sensu* podemos inferir que todos aquellos servidores públicos que no han sido excluidos, no son susceptibles de juicio político.

Además, por la amplitud de los servidores citados, se desprende claramente su carácter enunciativo y limitativo, por lo que el Presidente de la República no es sujeto de responsabilidad.

Por la importancia que tiene el titular del ejecutivo en un régimen presidencialista, éste no puede ser fácilmente inhabilitado como si lo es susceptible dentro de un sistema parlamentario.

d) La acción ejercitada por la Cámara de Diputados no es de naturaleza penal, sino más bien de orden político-constitucional.

e) A fin de robustecer la anterior afirmación, hay que señalar que las sanciones previstas en el artículo 110 Constitucional no son

---

<sup>209</sup> Cfr.- Reyes Tabas, Jorge. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos." México, 2000, P. 137.

penales, ya que éstas sólo pueden ser la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Sobre el particular, cabe hacer las siguientes aclaraciones: la parte conducente del texto del artículo 110 sí debe entenderse de manera enunciativa más no limitativa pues utiliza la expresión "...o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público".

Esto nos da a entender que no sólo se trata de los cargos públicos emanados de un nombramiento, sino que incluso se deben incluir a los que presten sus servicios por honorarios.

Otra aclaración pertinente es que cuando se habla de sanciones no se le debe equiparar con las penas, ya que la imposición de éstas se reserva a la autoridad judicial con base en lo dispuesto por el artículo 21 de la Carta Magna.

Otro argumento que ayuda a defender esta postura es la finalidad que se persigue mediante el juicio político, es decir, alejar de la función pública a la persona que no ha sabido respetar los intereses colectivos, en consecuencia, se debe tomar una serie de medidas para separarlo y evitar un mayor daño a la sociedad.<sup>210</sup>

f) El procedimiento sólo se puede iniciar en el tiempo en que el servidor público esté en funciones o dentro del año siguiente, tal y como lo previene el primer párrafo del artículo 114 Constitucional.

---

<sup>210</sup> Cfr.- Ibidem. pp. 137 a 138.

g) La sentencia condenatoria que al efecto emita la Cámara de Senadores requiere el voto de una mayoría calificada, por lo que en caso contrario la sentencia tiene que ser absolutoria.

Aquí cabe preguntarse que se debe entender por mayoría calificada,<sup>211</sup> por lo que estoy obligado a distinguirla de otros tipos de mayoría.

Mayoría relativa.- Dentro de los tipos de votaciones parlamentarias, este tipo de mayoría consiste en que la persona o asunto sometido a votación, obtiene el triunfo o aprobación con el mayor número de votos, no con relación al total de éstos, sino al número que obtiene cada uno de sus oponentes o cuestiones que se votan a la vez. Entre sus principales usos está la materia electoral y parlamentaria.

Mayoría absoluta.- Por esta clase se debe entender aquella que obtiene el 50% de la votación más uno. Este tipo de mayoría es usual que se disponga en las constituciones y leyes reglamentarias, entre cuyos usos predomina la materia electoral.

Mayoría calificada.- No es usual que se emplee para las votaciones, por lo que previsión es excepcional. Es aquélla donde se exigen porcentajes especiales de votación, por ejemplo las  $\frac{3}{4}$  partes del número total de votos o votantes.

---

<sup>211</sup> Para entender este punto hay que hacer necesariamente un señalamiento sobre el quórum de votación, toda vez que todo órgano colegiado requiere un número mínimo de presentes para que tengan validez sus deliberaciones. Cfr.- Biscaretti Ruffia, Paolo. "Derecho Constitucional." 3ª edición, Editorial Tecnos, España, 1987, P. 365. Asimismo, de una forma más amplia se debe entender como quórum el número mínimo de congresistas que deben estar presentes para que el órgano correspondiente pueda reunirse o adoptar acuerdos válidamente. Cfr.- Santaolalla, Fernando. "Derecho Parlamentario Español." Editorial Espasa Calpe, España, 1990. P.219.

La exigencia constitucional o legal de una mayoría calificada, dentro de un régimen democrático pluripartidista, implica la necesidad de crear consensos entre las fuerzas políticas participantes.

Se prevé esta fórmula en asuntos trascendentes, donde se requiere un apoyo muy importante de los congresistas.

Nuestra Constitución Política contempla dos hipótesis: la sentencia que al efecto dicte la Cámara de Senadores en un juicio político y la contenida en el artículo 135, relativa al procedimiento que se debe seguir para reformar la Constitución.<sup>212</sup>

h) Las sanciones se tienen que aplicar dentro del año siguiente a la iniciación del juicio por disposición expresa del Constitución del primer párrafo del artículo 114 Constitucional.

i) Las resoluciones de las cámaras son inimpugnables. Esto significa que no pueden ser combatidas a través de recurso legal alguno, por lo que constituyen la única instancia en el proceso, motivo por el cual se ha discutido sobre la posible violación de garantías que se pueden dar durante este proceso y el papel del juicio de amparo y de nuestros tribunales federales, principalmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta materia.

---

<sup>212</sup> Orozco Gómez, Javier. Mayoría simple. Mayoría absoluta. Mayoría calificada. "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios." 2ª edición, México, 1998, pp. 606, 608 y 611.

En cuanto al aspecto material, la responsabilidad política deriva de la violación a la Constitución de la República, según se desprende de los artículos 109, fracción I y 110 Constitucionales.

Su determinación y sanción conforman una función constitucional de naturaleza jurisdiccional, por lo que es obligación básica de cualquier servidor público, respetar la Constitución y ceñir sus actos a lo establecido en ella, tal y como lo dispone textualmente el artículo 128 Constitucional:

*“**Todo funcionario público**, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, **prestará la protesta** de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.” (Énfasis añadido)*

Por otro lado, la fracción I del artículo 109 Constitucional dispone la generación de este tipo de responsabilidad para los servidores públicos al establecer:

*“... cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de buen despacho.”*

De la misma forma se ha considerado de manera tradicional que dichas acciones u omisiones son violaciones directas a la Constitución, que ahora establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 6º y 7º:

- 1º. Ataque a las instituciones democráticas.
- 2º. Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.



- 3°. Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- 4°. Ataque a la libertad de sufragio.
- 5°. Usurpación de atribuciones.
- 6°. Cualquier infracción u omisión de carácter grave a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o a la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- 7°. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales o del distrito Federal.

En este sentido, el Maestro Gamas Torruco señala que aparece más claro el concepto en relación con los servidores locales que pueden ser sujetos de esta responsabilidad al establecerse como conducta que la genera *“violaciones graves a la constitución, leyes federales y manejo indebido de fondos y recursos federales”*.<sup>213</sup>

Sin embargo, la violación directa a la Constitución tiene como consecuencia una responsabilidad como la ya señalada y de acuerdo con el artículo 133 Constitucional la violación a las leyes federales se debe entender como una desobediencia al régimen de competencias contenidas en la Carta Magna y en donde además, debe ser representada por todas las autoridades locales.

---

<sup>213</sup> Cfr.- Gamas Torruco, José. Op. Cit. P. 1,021.

En cuanto a los fondos y recursos federales, se trata de igual forma de un asunto de competencia constitucional, ya que estos fondos son los que se derivan de convenios entre ambos niveles y de igual jerarquía.

Por otra parte, la federación y las entidades federativas podrían convenir en términos de la ley, con fundamento en el artículo 116, fracción VII, la exaltación por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los estados se responsabilizan del manejo de tales fondos y recursos.

Por lo que respecta a impuestos federales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido el carácter de estatales sólo a una parte de dichos fondos, por ello, deben quedar descartados como causa de esta responsabilidad.

Otra causa de improcedencia es la mera expresión de ideas en un juicio político tal y como se señala el artículo 109, fracción I Constitucional.

En relación a la responsabilidad social e histórica solo cabe hacer los siguientes apuntamientos:

1. El Presidente de la República es un individuo que ha sido elegido por el pueblo, mediante el sufragio efectivo. A diferencia de lo que pasa en los Estados Unidos de América, cuya elección es indirecta, ya que son los colegios electorales de los Estados los que se pronuncian a favor de cada candidato.
2. El origen popular de su nombramiento le significa una responsabilidad social frente al pueblo, quien ha depositado su

confianza en él para dirigir las políticas públicas con buen fin. Cuando esto no sucede así, el pueblo tiene el derecho y la obligación de que se hagan satisfacer sus justas demandas.

3. Este tipo de responsabilidad tiene una naturaleza meramente axiológica y moral, pues no hay una sanción jurídica contra el mal gobernante y su gabinete. Sin embargo, podemos deducir, la responsabilidad social del texto de la protesta a que alude el artículo 87 de nuestra Norma Fundamental.

Por otro lado, la responsabilidad histórica es aquella que se manifiesta como parte de la conciencia colectiva de un pueblo, respecto de los hechos que forman parte de su historia, resultado de la síntesis del proceso de formación del mismo.

#### **4.6.1 El Juicio Político**

El juicio político es el mecanismo constitucionalmente dispuesto para exigir la responsabilidad política de los más altos funcionarios de nuestro país, excluyendo al Presidente de la Nación.

Autores como el Maestro Tena Ramírez distinguen entre el procedimiento que habrá de incoarse en contra del funcionario público cuando ha cometido un delito del fuero común, o cuando se trata de un delito oficial.

En éstos últimos intervienen ambas Cámaras: la de Diputados como órgano de acusación, y la de Senadores que se erige como órgano de sentencia, y esto se debe a que no se puede actuar oficiosamente, por lo que los representantes populares se convierten en fiscales, la cual debe tomar su determinación por mayoría simple.

Como resultado de la acusación, la Cámara de Senadores comienza un verdadero juicio, con las obligaciones inherentes a cualquier juzgador, como observar el cumplimiento de la garantía de audiencia, practicar las diligencias que estime convenientes, para que al finalizar el proceso esté en posibilidad de emitir su sentencia inapelable.

Si absuelve, ningún otro tribunal podrá conocer del caso que ha sido firmemente resuelto, a diferencia de lo que ocurre cuando se cometen delitos comunes, donde el desafuero no prejuzga de la acusación, sobre la que habrá de conocer el juez ordinario.<sup>214</sup>

A fin de distinguir la responsabilidad penal de la política, tomaremos como base las ideas de algunos doctrinarios españoles quienes hacen énfasis en que si bien es cierto, en algún momento pueden ser convergentes, no son lo mismo.

Por la naturaleza de las sanciones a las que pudiera hacerse acreedor un servidor público sujeto a un juicio político (destitución e inhabilitación), se trata de un procedimiento eminentemente preventivo.

Es decir, se trata de evitar que la conducta positiva o negativa de un alto funcionario del Gobierno pueda seguir atentando en contra de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y, ante dicha situación, se le separa de su empleo, cargo o comisión, pudiendo llegar a impedir que ocupe un nuevo empleo, cargo o comisión.

---

<sup>214</sup> Cfr.- Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Op. Cit. pp. 564 y 565.

En este sentido, resulta conveniente distinguir claramente entre la responsabilidad penal y la política, ya que mientras la primera penal trae consigo, normalmente, la privación de la libertad, la segunda tan solo trae aparejada la destitución del funcionario y su inhabilitación para ocupar de nueva cuenta un cargo público.

El llamado desafuero de los altos funcionarios no es materia de juicio político, sino de la declaración de procedencia, cuya regulación principal se puede encontrar en el texto del artículo 111 Constitucional.

En el artículo antes citado, como ya se ha dicho, se precisa la responsabilidad penal del Presidente de la República durante su encargo, tan sólo por los delitos de traición a la patria y los considerados como graves del orden común. Pero esto nos lleva a los siguientes cuestionamientos, en el supuesto de que el Presidente de la República fuese hallado responsable de la comisión de alguno de esos delitos y esto conlleve su privación de la libertad:

¿Implicaría necesariamente su responsabilidad política?

¿Sería necesario el fallo parlamentario a través del cual se le destituya de su cargo?

La lógica jurídica nos parece indicar que sí, pero hay que ser categóricos al afirmar que donde la ley no distingue no cabe distinguir y que, tal y como está expresado en el artículo 110 de nuestra Constitución, el Presidente de la República no puede ser sujeto a juicio político, por ende, nuestro más alto funcionario no es responsable políticamente de sus actos por ilegales, antipatrióticos o antidemocráticos que éstos pudieran llegar a ser.

Por ello, vale la pena dejar asentado en la presente investigación que es necesaria una reforma a nuestro máximo ordenamiento a fin de que el Jefe de Estado y de Gobierno sea responsable cabalmente de sus actos, con lo cual se fortalecería el sistema mexicano de responsabilidades de los servidores públicos.<sup>215</sup>

Incluso, se podría incluir una figura similar a la contenida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, respecto de la corresponsabilidad derivada del refrendo de los actos presidenciales por parte de quienes conforman su gabinete.

En este punto en particular, conviene recurrir al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la responsabilidad política presidencial:

**JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL**

---

215 En los Estados Unidos de América, la acusación (*impeachment*) puede darse a servidores públicos de ambos niveles de gobierno: federal y estatal. En el nivel federal, diversos estándares se aplican cuando la acusación implica a un miembro del poder ejecutivo o de la judicatura. Los miembros del poder ejecutivo, solamente pueden ser acusados de traición, soborno, altos crímenes y delitos menores. La constitución no establece en qué consiste un "alto crimen o delito menor." Varios autores han sugerido que el Congreso solamente puede decidir para sí mismo qué constituye una ofensa acusable. En 1970, el entonces Representante Gerald Ford se refirió a estos criterios indicando que "una ofensa acusable es lo que considera una mayoría de la cámara de representantes en un momento dado en la historia." Cuatro años después, Ford asumiría la Presidencia, a partir de la renuncia del Presidente Richard Nixon (después de un voto del comité de la Cámara de Representantes para aprobar un procedimiento de acusación).

El Congreso de este país, siempre ha considerado este procedimiento propio para casos extremos; únicamente ha iniciado procedimientos de acusación en 62 veces desde 1789, de las cuales 17 fue a servidores públicos federales (el más reciente al Presidente William Jefferson Clinton).

**PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.**

El título cuarto de la Constitución Federal **excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común**, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad. (Énfasis añadido)

P./J. 3/2000

Controversia constitucional 21/99.-Congreso del Estado de Morelos.-3 de febrero de 2000.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 3,2000, la tesis jurisprudencial que antecede.-México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/99. CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS. Véase página 516.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Epoca: Novena Epoca. Tomo XI, Febrero de 2000. Tesis: P./J. 3/2000

Página: 628. Tesis de Jurisprudencia.

Con base en las consideraciones anteriores, podemos concluir que el Juicio Político es ante todo un mecanismo extraordinario, por los actos materia del mismo, por la jerarquía de los servidores públicos cuya conducta se cuestiona, por los órganos competentes para decidir (asambleas deliberantes) y por el carácter de las resoluciones que en el mismo se dictan.<sup>216</sup>

Por lo que respecta al Presidente no está sujeto a responsabilidad política, a pesar de que sus acciones u omisiones pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del país o de su buen despacho, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional.

En este sentido, la responsabilidad penal del mismo, estaría determinada por la comisión de los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común. Lo anterior, no obstante lo amplio que pudiera resultar el tipo penal de traición a la patria y lo subjetivo del calificativo "grave".

Por su parte, la responsabilidad administrativa sería aplicable para todos los servidores públicos, excepto el Presidente de la República, cuya conducta sea violatoria de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.

Por último, la responsabilidad civil se determina a los servidores públicos cuya actuación ilícita cause daños patrimoniales a particulares y, por su carácter eminentemente resarcitorio y no punitivo, incluiría a aquellos que pudiera causar la actuación administrativa irregular del Presidente de la República.

---

<sup>216</sup> Pacheco Pulido, Guillermo. "Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Dirección Gral. De Fomento Editorial, 1998. P. 107.



## **CAPÍTULO 5. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA MEXICANO DE RESPONSABILIDADES**

### **5.1 El debate entre los sistemas presidencialista y parlamentario**

Históricamente, se ha justificado la responsabilidad política del Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno frente al Congreso o Parlamento.

De esta manera, si en México se pretende fortalecer el sistema de responsabilidad presidencial, necesariamente se requiere el aumento de las facultades de control del Congreso sobre el Ejecutivo; aunque también pudiéramos pensar válidamente, atento a un principio efectivo de división de poderes, que debiera ser el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien con base en los elementos que presente el Congreso, resolviera sobre la situación jurídica del Presidente cuando se le impute la comisión de un delito, no hubiese cumplido con los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia y honestidad de sus actos y, en términos generales, hubiese incurrido en actos contrarios a los intereses colectivos de la nación.

Cualesquiera de las fórmulas que eventualmente se adopten (control por el Congreso General o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación) será objeto de críticas, puesto que algunos argumentarán que el control del Parlamento provoca necesariamente que nuestro sistema presidencialista adopte un matiz parlamentario, y si se opta por la intervención de nuestro máximo tribunal argumentarían que éste no es un órgano político sino jurídico cuya intervención implicaría la politización de sus decisiones, aunque a favor se diría que va acorde con un sistema de derecho como el nuestro.

Lo anterior, nos provoca las siguientes preguntas:

¿Hacia dónde va el sistema político y de gobierno en el que estamos transitando?

¿Estamos transitando hacia un régimen parlamentarista o se está reforzando nuestro sistema presidencial?

El Maestro Jorge Carpizo advierte sobre una inquietud real en el ambiente político y académico, de conocer si nuestro sistema presidencial es el más adecuado para México en el presente y en los años futuros, tomando en cuenta los siguientes fenómenos políticos:

- El equilibrio de poderes se ha inclinado notoriamente en favor del Ejecutivo;
- El Legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales, sobre todo las de control;
- El Presidente ha hecho uso de una gran cantidad de facultades meta constitucionales que lo han convertido en la columna vertebral de todo el sistema político;

- Ha sido manifiesto una falta de uso de los pesos y contrapesos previstos en la Constitución entre los poderes Ejecutivo y Legislativo;<sup>217</sup>

No debemos olvidar que históricamente las libertades y derechos de los gobernados han estado, en algunas ocasiones, a merced de los deseos del titular del Ejecutivo.

¿Es posible que resolvamos esos y otros problemas con un cambio al sistema parlamentario?<sup>218</sup>

Previamente a responder dichos cuestionamientos tendríamos que atender las siguientes cuestiones, mismas que se han derivado de los acontecimientos políticos surgidos con motivo de la elección del año 2000:

- Si el poder Legislativo ha inclinado la balanza a su favor, frente a un Ejecutivo debilitado;
- Si como resultado de lo anterior, el Presidente ha dejado de gozar de la gran cantidad de facultades meta constitucionales;
- Si la gran cantidad de facultades de control que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo se pueden ir acrecentando con el paso de los años, de acuerdo a la actual redacción de nuestro texto constitucional;
- Si las libertades de los gobernados han sido respetadas en mayor medida, debido al impulso de la autonomía de los órganos

---

<sup>217</sup> Realmente no es sino hasta el Gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada (2000-2006) cuando se comienzan a utilizar algunas facultades que el Constituyente de 1916-17 estableció en favor del Ejecutivo como sería la facultad de veto.

<sup>218</sup> Cfr.- Carpizo, Jorge, "Nuevos Estudios Constitucionales". Editorial Porrúa. U.N.A.M., México, 2000. pp. 279 y 280.

jurisdiccionales y a la creación de órganos protectores de los Derechos Humanos.

De ahí, que esta situación nos lleva nuevamente a preguntarnos:

¿No estamos ya dentro de un sistema parlamentario o semi parlamentario, aunque nuestra Constitución no lo disponga de esa forma?

¿Si se trata de un sistema semi parlamentario, el único paso que nos falta para ser uno parlamentario es la responsabilidad política del ejecutivo frente al legislativo?

Por ejemplo, en la República de la Argentina, se propuso la creación de un Jefe de Gabinete de Ministros, para que éste fuese responsable ante el Congreso de la administración general del país y los expedientes de los proyectos de ley.

Por supuesto, que la fórmula que al efecto se adopte en México, deberá ser acorde con nuestra nueva realidad política y que perseguir como fin último la eficacia en el gobierno de nuestro país.

Considero que la eficacia en el gobierno sólo se puede alcanzar como resultado de la aplicación de un concepto de corresponsabilidad y colaboración institucional de todos los actores (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Cualquiera que sea la respuesta a las anteriores interrogantes, el Autor Humberto Nogueira señala que no es definida únicamente por los preceptos constitucionales, sino que también es necesario tomar en

cuenta a la Constitución extra jurídica, es decir, aquella que se basa en las prácticas, tradiciones culturales, actitudes y expectativas de los actores políticos, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos.<sup>219</sup>

En este sentido, el Maestro Reynaldo Vanossi propone una fórmula, que si se llega a romper, termina con el debido equilibrio que debe existir entre quienes detentan el poder, siendo ésta la siguiente:

*“...a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigorizamiento de los controles, un mejoramiento de las garantías y un **acentuamiento de las responsabilidades...**”* (Énfasis añadido)

Dicho en otras palabras, lo que propone este autor es que a más poder más control, mejores garantías y superiores responsabilidades.<sup>220</sup>

Se trata de una regla de oro de redimensionamiento del poder, a todas luces flexible, pero que requiere de la voluntad política de los interesados para que se cumpla.

Si en estos momentos preguntáramos, el sistema a elegir, a un miembro del Partido Acción Nacional, es probable que su respuesta fuese, que sería mejor el fortalecimiento de la figura presidencial.

Por el contrario, si la misma pregunta se hiciera a un miembro de los partidos de oposición, probablemente se inclinaría por un sistema parlamentario en que el Ejecutivo y su titular estuviesen fuertemente sujetos al control del Congreso.

---

<sup>219</sup> Cfr.- Nogueira Alcalá, Humberto, “Los Presidencialismos Puros y Atenuados”. Boletín informativo, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, año XIV, Num. 144, 1988. P. 5.

<sup>220</sup> Cfr.- Vanossi, Jorge Reynaldo. Revista El Derecho, año XXXII, Núm. 8,580, Argentina, 1994. P. 1.

Sin embargo, en la lucha constante por el poder público, quien ahora es gobierno, puede ser oposición en las siguientes elecciones y viceversa, todo dentro de un marco institucional de alternancia política, que se basa en un principio de rendición de cuentas y fortalece el sistema de responsabilidades.

Ante tal circunstancia, la opinión de nuestros actores políticos debe ser reflexiva y razonada, que se base en elementos objetivos y no en las pasiones políticas que genera el debate parlamentario.

No puede, en la actividad política haber un interés superior que el bien común, puesto que el desvío necesariamente habrá de ser sancionado en las urnas y por las leyes correspondientes.

Es por ello, que la academia tiene un papel muy importante en el fortalecimiento institucional de México, al constituirse como la fuente ideológica del cambio hacia un sistema de responsabilidades que sirva como piedra angular del Estado de Derecho al que aspiramos los mexicanos.

Estamos en favor del fortalecimiento del sistema de responsabilidades en torno de la figura presidencial, pero toda vez que el Congreso ejercería mayores controles sobre su actuación, necesariamente implica el incremento de la responsabilidad de los legisladores, pues se advierte un relajamiento del Congreso y una falta de disposición para gobernar sobre la base de principios éticos y morales.

### 5.1.2 Sistema Parlamentario

El sistema parlamentario en un principio se consideró como propio de las monarquías, cuya integración de los órganos del poder público es muy distinta a la que se concibió para el Estado mexicano desde su génesis. Se compone de la siguiente manera:

a. La Corona.- Su cabeza es el Rey, quien detenta el cargo de Jefe de Estado con funciones ejecutivas y con el auxilio de un Consejo Real formado por asesores nombrados por él, de su absoluta confianza.

El acceso a la Corona se determina desde el momento de su nacimiento, de acuerdo a una serie de reglas de sucesión que regulan la transmisión de la jerarquía.<sup>221</sup>

Cabe indicar que el Estado mexicano por razones de tipo histórico prefirió una forma de gobierno republicana, por lo que difícilmente, sería aceptada una monarquía mexicana.

b. El Parlamento.- De corte bicameral, cuya cámara alta en el Reino Unido de la Gran Bretaña es llamada de los *Lores*, y la Cámara Baja es denominada de los Comunes.

La primera es aristocrática, pues se compone de gente que ostenta títulos nobiliarios, mientras que la otra se conforma de personas votadas por el pueblo. La Cámara de los *Lores* carece de poder político y sus funciones se limitan a la revisión de los proyectos de ley aprobados por la Cámara de los Comunes; aunque detenta importantes funciones de

---

<sup>221</sup> Cfr.- Sánchez Bringas, Enrique, "Derecho Constitucional", Op. Cit. P. 434.

naturaleza jurisdiccional, pues en ocasiones, constituye la última instancia a la que pueden acudir las partes en un conflicto.

El Poder Político, sin duda alguna está depositado en la Cámara de los Comunes.<sup>222</sup>

En el caso de México el poder político se divide entre las dos cámaras, pues en la esfera de sus respectivas competencias pueden ejercer cierto control sobre los actos del Ejecutivo.

Así, la Cámara de Diputados ejerce un el control fiscalizador sobre la cuenta pública, a través del Organismo Superior de Fiscalización de la Federación; y la Cámara de Senadores, por ejemplo, en la ratificación de los tratados internacionales que al efecto suscribe el Presidente de la República para que sean Derecho vigente y obligatorios en todo el territorio nacional. Sin su aval, no pueden ser aplicables al interior del Estado.

c. El Gobierno.- Se compone del primer ministro y del gabinete nombrado por él. Aunque en el acto protocolario es el Rey quien nombra al Primer Ministro, éste normalmente está sujeto a nombrar al líder del partido político que cuente con la mayoría en la Cámara de los Comunes.

El primer ministro es el Jefe de Gobierno y junto con su gabinete tienen la responsabilidad política frente al Parlamento.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> Cfr.- Ibidem P. 434.

<sup>223</sup> Cfr.- Ibidem. P. 434.



En el caso mexicano, el Jefe de Gobierno es el Presidente de la República quien distribuye su responsabilidad política entre los miembros de su gabinete, a quienes se considera como meros empleados de confianza, sin una responsabilidad directa frente al Congreso.

Por lo que hace a la interrelación de los legisladores y el gobierno, como ya ha sido señalado en otro momento, una vez definida una mayoría en la Cámara de los Comunes después de un proceso electoral, el líder de ese partido asume la jefatura de gobierno, con la facultad de nombrar a las personas que habrán de integrar su gabinete, quienes normalmente provienen del Parlamento y son miembros de los diferentes partidos que hayan integrado una coalición para lograr la mayoría.

Todos ellos tienen la obligación de informar al Parlamento el estado en que se encuentra la gestión de sus respectivas áreas. Cuando todo está funcionando bien, la Cámara de los Comunes da su voto de confianza al gobierno, aunque en ocasiones pudiera darse la hipótesis en que el Primer Ministro no satisface las inquietudes de los miembros de la Cámara de Comunes, en cuyo caso puede emitirse un voto de censura, lo que implica que se de una grave crisis política, que se puede resolver de dos formas distintas:

- 1.** Que el primer ministro renuncie a su cargo, así como la renuncia de su gabinete o la disolución de la Cámara de los Comunes. En caso de que se destituya al gobierno debe emanar otro de la misma Cámara.

2. Que el Rey resuelva disolver la Cámara, los ciudadanos deberán nombrar a sus representantes en elecciones generales, mientras que el gobierno se mantiene.

Entre las características principales del sistema parlamentario se encuentran:

- La división del Ejecutivo en dos titulares; Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- El gobierno se deposita en un cuerpo colectivo, lo que no significa que se trate de un órgano colegiado.
- El nombramiento de Jefe de Gobierno no procede directamente del voto popular, pues depende de la conformación del Parlamento, especialmente de la Cámara de los Comunes.
- El Jefe de Gobierno tiene la facultad de nombrar al equipo que habrá de componer el gabinete, generalmente todos ellos son miembros del Parlamento.
- El Jefe de Estado no tiene responsabilidad política.
- El Jefe de Gobierno responde ante la Cámara de los Comunes.
- El gobierno puede renunciar por presión del Parlamento; en consecuencia, la Cámara de los Comunes puede ser disuelta a instancias del gobierno.
- El órgano que predomina es el Legislativo.

### 5.1.2 El Sistema Presidencial

Este sistema es propio de los países americanos, entre cuyas principales características se encuentran:

- El Poder Ejecutivo está encabezado por una sola persona, a quien se le denomina Presidente de la República, quien de forma simultánea ejerce funciones en calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- El Ejecutivo lo ejerce una sola persona, no un gabinete.
- El Presidente es electo por el pueblo. En sistemas electorales como el mexicano se hace directamente, aunque en algunos países también se hace de forma indirecta, como el caso de los Estados Unidos de América.
- La duración del cargo presidencial está previamente determinada, es decir, siempre se sabe cuando inicia su gestión y cuando definitivamente terminará.
- Probablemente por tener la calidad de Jefe de Estado, el Presidente de la República normalmente no tiene responsabilidad sobre sus actos.
- Quienes forman parte de los órganos legislativos no pueden ocupar cargos en el gobierno y viceversa.
- Toda vez que el Presidente de la República no es responsable de sus actos ante el Congreso, éste carece de la facultad de disolverlo.

- En teoría, los órganos de los tres poderes mantienen el mismo rango, aunque en algunos países tiene mayor importancia el Congreso, pero principalmente es el Presidente de la República la principal figura política.

Asimismo, en algunos países se puede advertir un sistema mixto, como una figura híbrida que oscila entre el parlamentarismo y el sistema presidencial. Uno de estos ejemplos es la República Francesa, en donde la titularidad del Poder Ejecutivo se bifurca en dos personas: el Presidente de la República es el Jefe de Estado, mientras que el Primer Ministro es el Jefe de Gobierno lo que le acerca de alguna forma al sistema parlamentario, pero al mismo tiempo se asemeja al sistema presidencial, ya que el Jefe de Estado tiene más atribuciones que un Rey.

Austria, Irlanda y Finlandia son países que estructuralmente se asemejan mucho al sistema parlamentario, pero con una semejanza al sistema presidencial, ya que sus presidentes son electos por el pueblo en forma directa.

Ahora bien, entre las principales características del llamado sistema presidencial mexicano están:

- El refrendo de los actos del Presidente por parte de quienes forman su gabinete, ya que se trata de un requisito de validez de sus actos consistente en estampar la firma de los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos a que el asunto corresponda. En caso de no satisfacerse este requisito, los referidos actos no podrán ser obedecidos, atento por lo dispuesto por el artículo 92 Constitucional.

- La facultad de control que tiene el Senado de la República en el nombramiento de altos funcionarios de la administración pública.
- La obligada comparecencia ante el poder Legislativo de las figuras más importantes de administración pública (Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, Directores y titulares de órganos paraestatales y organismos descentralizados), de conformidad con lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución.

Este mecanismo obliga al Ejecutivo Federal a cumplir con las normas legales y constitucionales; informar al Congreso sobre el estado que guarda su gestión. En este contexto, el Congreso podrá integrar comisiones que investiguen el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Si los resultados de las investigaciones evidencian cualquier tipo de irregularidad, esto se hará del conocimiento del titular del Ejecutivo, a fin de que adopte las medidas necesarias e inicie los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos ineficientes o deshonestos.

- La no reelección presidencial, pues la historia del presidencialismo mexicano propició la idea de repugnar a quienes desearan perpetuarse en el poder. Experiencias como el gobierno de los Generales Ignacio López de Santa Anna, Porfirio Díaz y Álvaro Obregón son ejemplos de lo que nunca más debe volver a suceder en México.

En principio, atenta contra el principio democrático pues prohíbe absolutamente que una persona que ya hubiese desempeñado el cargo

de Presidente de la República pueda ocuparlo de nueva cuenta aunque éste hubiese satisfecho todas las demandas de la población.

A pesar de ello, esta medida se justifica en nuestra historia constitucional y así lo prevé el artículo 83 Constitucional, que a la letra establece:

*“El Presidente entrara a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en el 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.”* (Énfasis añadido)

Sin duda, el fortalecimiento del sistema presidencial se debió a factores meta constitucionales, pues a pesar de que el texto de nuestra Carta Magna disponía sistemas de control parlamentario, éstos no se ejercían en la práctica, principalmente durante los gobiernos de los años treinta hasta el año 2000.

Como lo afirma el Maestro Italiano Giovanni Sartori, para que un sistema político se pueda considerar como presidencial, necesariamente deberá cumplir con las siguientes características:

- a. Que el Presidente sea electo popularmente.
- b. Que exista la imposibilidad de ser destituido por el órgano legislativo.
- c. Que sea éste el que encabece al gobierno.<sup>224</sup>

---

<sup>224</sup> Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica, México, 2003. P. 99.

Ahora bien, el mismo Maestro Sartori, reconoce que, derivado de dichas características, el sistema presidencial presenta deficiencias estructurales que debilitan su posición frente al órgano legislativo y que, eventualmente pueden llevar a una administración a la ingobernabilidad.

En este sentido, existen instrumentos que pueden contribuir a superar las deficiencias estructurales del sistema presidencial:

- La facultad de presentar iniciativas de ley o de reforma.
- El veto.
- El referéndum.
- Mecanismos para superar bloqueos legislativos, como es la facultad reglamentaria (artículo 89, fracción I de nuestra Constitución).

Asimismo, en México existen una serie de facultades que fortalecen la posición del Congreso frente al Ejecutivo y que coadyuvan en un sistema de pesos y contrapesos, a definir la responsabilidad del Presidente de la República. Dichas facultades son:

- Procedimientos que permitan fincar responsabilidades a los altos funcionarios de la Federación.
- La creación de leyes en donde se finquen responsabilidades a los servidores públicos de la Federación.
- La facultad de nombramiento del Presidente de la República, ya sea interino, sustituto y provisional.
- La aprobación del Senado de los tratados internacionales que el Presidente de la República suscribe.

- La intervención del Senado en el nombramiento de los altos funcionarios de la Federación, principalmente si esta facultad se hace valer en relación a quienes habrán de conformar el gabinete.
- El control presupuestario que el Congreso ejerce sobre el titular del Ejecutivo Federal y la fiscalización del uso de los recursos públicos.

De los anteriores, muchos ya han sido objeto de reforma constitucional,<sup>225</sup> pero sobre todo, su efectivo ejercicio es lo que nos ha llevado a cuestionarnos sobre el debilitamiento actual de nuestra institución Presidencial y el fortalecimiento evidente del Congreso.

Cabe recordar que en el último gobierno priísta y en el que nació a partir del año 2000, se ha dado una transformación en el sistema de equilibrio de poderes, sin que prácticamente se haya transformado el marco constitucional y el orden jurídico que le está subordinado.

Varios preceptos de nuestra Constitución pasaron de ser letra muerta a normas positivas del sistema político.

Si bien es cierto, los países latinoamericanos en muchos aspectos no contamos con la madurez política que se requiere para adoptar un sistema parlamentario,<sup>226</sup> la tendencia hacia éste es evidente, fundado

---

<sup>225</sup> Un trabajo minucioso y que porta mucho respecto del objetivo de las reformas constitucionales que han fortalecido de alguna manera el sistema presidencial y por otro lado, el desarrollo del sistema parlamentario en nuestro país es el que desarrolla Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Ochenta años de Vida Constitucional en México", Cámara de Diputados, LVII legislatura. México; 1998. pp. 171 a 207.

<sup>226</sup> Nuestra incipiente democracia y falta de educación electoral propicia que un régimen parlamentario no pueda ser un mecanismo viable para la gobernabilidad de nuestro país, aunque no todos piensan de la misma forma, como Cárdenas Gracia, Jaime F. "Transición Política y Reforma Constitucional en México", U.N.A.M. México, 1996. pp. 90 y 91. A diferencia del autor sostengo que los acuerdos entre distintos partidos políticos no deben ser un acto discrecional de negociación política cupular, sino que deben ser el resultado de un sistema efectivo de responsabilidades coactivo y no volitivo que permita la gobernabilidad del país.



principalmente, en los vicios de nuestro presidencialismo, pero sobre todo porque es una exigencia de la sociedad que se termine con la impunidad y se establezca un sistema de responsabilidades derivado del axioma: gobernar, anteponiendo el interés general a sus intereses particulares.

La gobernabilidad del pueblo mexicano debe estar fincada en el equilibrio de poderes y en la corresponsabilidad de los miembros del Congreso, del Presidente y de sus colaboradores, y de los miembros del Poder Judicial de la Federación.

Por ello, se propone una reforma constitucional en donde se contemple el fortalecimiento del sistema de responsabilidad del Presidente de la República y, en términos generales se modifiquen los criterios para la selección y elección de los miembros del Congreso, para que éste se transforme en un órgano técnico-político que efectivamente represente los intereses de la mayoría.

En términos del Maestro Giovanni Sartori, el saco a la medida de los países latinoamericanos se llama "semi parlamentarismo"; mientras que otros autores como Antonio Crespo nos hablan de un "semi presidencialismo".<sup>227</sup>

El principal obstáculo que se tiene que sortear para poder fincar responsabilidad política al Presidente de la República es el debate en torno a su nombramiento, ya que se ha considerado que al no depender del Congreso, sino del voto popular, se hace más difícil su remoción en caso de ineptitud o conductas que impliquen abuso de poder.

---

<sup>227</sup> Cfr.- Crespo, José Antonio, "Hacia un Gobierno Semipresidencial en México", C.I.D.E., México, 1997. pp. 5 a 13.

El único mecanismo legal previsto para la destitución del Presidente es que incurra en una responsabilidad legal (artículo 108, segundo párrafo Constitucional) más no está prevista la responsabilidad política, derivada de la inadecuada toma de decisiones, aunque no se viole la ley.

Esta situación deja en estado de indefensión a la población, pues la única forma de hacer frente a la eventual ineptitud de un Presidente de la República sería no votando en las siguientes elecciones por el partido que lo hubiese postulado.

Además, considero que en una democracia como la mexicana, en donde hay pluralidad de partidos dentro del Congreso, es fundamental la educación cívico-electoral de los gobernados, para que éstos, mediante el voto, puedan dar una orientación más clara hacia la construcción de una mayoría que permita la gobernabilidad del país.

Nuestro complejo engranaje constitucional, fundado en nuestra propia historia impide la conformación de un gabinete, presidido por un líder, todos ellos de extracción parlamentaria, motivo por el cual, es el pueblo ante quien jura el Presidente de la República, quien debe otorgarle su absoluta confianza en las urnas y por ello, ahora sí, se le responsabilice de su falta de capacidad en el manejo y dirección de los asuntos generales del país.

De forma por de más acertada, el Dr. Diego Valadés sostiene que:

*"... un diseño adecuado de controles políticos obedece al propósito de **evitar excesos en el ejercicio del poder**, no el de impedir que los órganos del poder actúen."* (Énfasis añadido)

En este mismo sentido, agrega:

*"... el establecimiento de obligaciones para los ministros contribuye a consolidar el sistema representativo y a mejorar la calidad profesional, política y ética de los integrantes del gabinete."*<sup>228</sup>

## **5.2 Constitución y Reforma Constitucional**

En relación con las recientes posturas que se han presentado en torno a la reforma del Estado Mexicano, se han pronunciado en favor de una reforma constitucional integral a fin de adecuar a la Constitución a nuestra nueva realidad política.

Algunos tratadistas se han preocupado en últimas fechas por el vínculo que existe entre el desarrollo constitucional y la reforma constitucional, de tal suerte que han definido esta última como "la sección institucionalizada de la totalidad del proceso del desarrollo constitucional". Además, toman en cuenta que el desarrollo constitucional es un proceso indivisible, en ocasiones<sup>229</sup> más lento y en otras mucho más acelerado.

En este proceso de discusión, destacadamente se han señalado los siguientes puntos:

- Es necesario crear un texto que supere las contradicciones, omisiones y duplicaciones de la Constitución vigente.

---

<sup>228</sup> Valadés, Diego, "El Gobierno de Gabinete", U.N.A.M., México, 2003. P. 90.

<sup>229</sup> Cfr.- Escuela de Graduados, Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional.- Pensamiento constitucional.- Año VII. No 7. Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000. P.20.

- Se requiere definir un nuevo equilibrio del ejercicio del poder público, que permita la consolidación de una democracia responsable y restablecer el sentido de adhesión a la Constitución, que se fue perdiendo debido a las múltiples reformas que ha sufrido y a la no aplicación de sus preceptos.

Aunque estos argumentos parecen suficientes para la creación de una nueva Carta Magna, aquello que se pretende alcanzar es asequible mediante reformas, ya que es más fácil lograr consensos sobre temas específicos de la Constitución, que ponerse de acuerdo en el contenido completo de una nueva.<sup>230</sup>

De ahí, que nos permitimos proponer una reforma constitucional a los artículos 108 y 110, cuya redacción actual ha sido transcrita a lo largo de la presente investigación.

Durante el régimen presidencialista de partido hegemónico en el Poder, hablar de una reforma constitucional significaba hablar de un mero ritual de corte federalista que normalmente culminaba con la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados (prístas) y por la mayoría calificada que se dispone en el texto constitucional conformada por colegas del mismo partido.

Bajo este escenario se llegaron al cabo más de 500 reformas al texto original de la Constitución de 1917, por lo que el principio de la rigidez constitucional propuesta por el Constituyente se trataba de un mero discurso demagógico.

---

<sup>230</sup> Cfr.- Valadés, Diego, "Constitución y Democracia", U.N.A.M., México, 2002. pp. 176 y 178.

Actualmente, los escenarios son totalmente distintos, ni el partido en el poder cuenta con mayoría en el Congreso, ni la mayor parte de las entidades federativas del país son gobernadas por miembros del partido en el poder Ejecutivo. El artículo 135 de la Constitución a la letra establece:

*“La presente Constitución puede ser adicionadas o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.*

Recientemente se han presentado diversas iniciativas de reforma constitucional de trascendencia para la vida económica, política y social del país que no han sido aprobadas, o que habiéndolo sido sufrieron grandes cambios en el Congreso; entre los ejemplos que se pueden citar esta la reforma al sector energético.

En el futuro inmediato, se advierte un clima muy difícil para poder realizar reformas constitucionales. Esta dificultad se debe a la falta de consensos entre las diversas fuerzas políticas con representación en las Cámaras causado principalmente por la conformación de las mismas y el régimen presidencial que no permite el ejercicio del poder público en un marco de gobernabilidad institucional.<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> Cfr.- Carbonell, Miguel, “La Constitución Pendiente”. Agenda mínima de reformas constitucionales. U.N.A.M., México 2002. pp. 34 a 41.

### **5.2.1 La limitación al poder, premisa fundamental en el ejercicio del poder público**

Nuestra realidad político constitucional se ha transformado, prueba clara de ello es que aún previendo nuestra constitución diversos controles políticos del Congreso durante 70 años jamás se utilizaron.

La alternancia en el poder, la democratización de los congresos locales, el fortalecimiento de nuestro sistema federal y del régimen de partidos políticos trajo como consecuencia, que por primera vez se utilizaran los controles constitucionales del Congreso sobre el Ejecutivo.

Al momento en que estos factores dejaron de concurrir, el Poder del Ejecutivo a la luz de nuestra Constitución fue desenmascarado, pareciendo que incluso se trataba de una figura presidencial totalmente distinta, o sea, con una clara limitación de su poder.

Según se advierte en la actualidad, ya no es el Presidente quien controla a los órganos del Legislativo, sino más bien en ocasiones parece que es a la inversa.

Se propone establecer un sistema de responsabilidades que permita fincar la responsabilidad política del Presidente de la República, como una forma de fortalecer el Estado de Derecho, la forma republicana de gobierno e institucionalizar el ejercicio del poder público con base en el bien público temporal.

Así, quien ejerza el poder público, deberá tomar en consideración la serie de obligaciones que carga en sus espaldas. Se pasa del discurso demagógico a la realidad política, en donde el primer mandatario se

obliga a dirigir las políticas públicas con atino y siempre en vista de los intereses colectivos de la población.

Al respecto, el Maestro Diego Valadés ha escrito sobre la relación entre legitimidad y el poder, ambos como elementos que permiten la gobernabilidad:

*"La vida social está en buena medida determinada por relaciones fiduciarias: la confianza en el cumplimiento de los deberes ajenos inspira la seguridad de los derechos propios. El sentido colectivo de fidelidad es la base de la responsabilidad de los titulares de los órganos del poder, exigible a través de los instrumentos constitucionales de control... En un sentido literal fidelidad no es subordinación sino demostración de confianza."<sup>232</sup>*

De la opinión de tan notable constitucionalista podemos inferir que la confianza en su gobernante, es el elemento justificante de la relación gobernado-gobernante y, a su vez, es el elemento que legitima, eventualmente su remoción.

### **5.2.2 Propuesta de reforma constitucional**

a. Reforma del segundo párrafo del artículo 108 Constitucional, para quedar como sigue:

"El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, podrá ser acusado por los delitos graves señalados en el Código Penal Federal, así como por las faltas en que incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

---

<sup>232</sup> Valadés, Diego, "Constitución y Democracia", Op. Cit., pp. 112 y 113.

Actualmente dicho párrafo establece lo siguiente:

"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."

b. Reforma al primer párrafo del artículo 110 Constitucional, para quedar como sigue:

"Podrá ser sujeto de juicio político, el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la judicatura federal, los Secretarios del Despacho, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General del Distrito Federal, los Magistrados del Circuito y jueces de distrito, los Magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, el Consejo Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal 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."

Actualmente dicho párrafo establece lo siguiente:

"Podrá ser sujeto 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 del Despacho, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General del Distrito Federal, los Magistrados del Circuito y jueces de distrito, los Magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, el Consejo Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal 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."

c. Reforma al cuarto párrafo del artículo 111 Constitucional, para quedar como sigue:

"Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo en los términos de los artículos 110 y 111. En ambos supuestos, la Cámara de Senadores resolverá si ha o no lugar a proceder contra el inculpado."

Actualmente dicho párrafo establece lo siguiente:

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

## CONCLUSIONES

**Primera:** En México no existe una tradición histórica sobre la existencia de un sistema de responsabilidades que haya delimitado en forma clara las consecuencias del ejercicio del poder público, particularmente respecto del titular del Poder Ejecutivo.

**Segunda:** La Constitución vigente en nuestro país, establece un sistema de responsabilidades por el ejercicio del poder público, en el que el Presidente de la República no es responsable por los actos u omisiones que pudieran ir en contra de los intereses públicos fundamentales o ser constitutivos de un delito.

**Tercera:** Existen otras naciones, incluso con un grado de desarrollo inferior al de México, en los que la responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo está plenamente determinada, ya que han considerado este punto, como la piedra angular para la consolidación del Estado de Derecho y el fortalecimiento de las instituciones del Estado.

**Cuarta:** Con base en lo anterior, resulta indispensable fortalecer el sistema de responsabilidades que se derivan del ejercicio del poder público, particularmente del Presidente de la República, por lo que se propone la modificación de diversos preceptos del Título IV de la Constitución Política, con la finalidad de hacerlo susceptible de responsabilidad política por los actos u omisiones que redunden en contra de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

Aguilar Camín Héctor y Meyer Lorenzo, "A la Sombra de la Revolución Mexicana", Editorial Cal y Arena. México, 1990.

Aguilar Camín Héctor, "Saldos de la Revolución ", Editorial Océano, México, 1984.

Alemán Valdés Miguel. "Remembranzas y Testimonios." Editorial Grijalbo, México, 1987.

Alonso de Antonio José A., "Derecho Parlamentario", Editorial Bosch. España, 2000.

Álvarez Cárdenas Alejandro, "El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal", Porrúa, México, 2001.

Armendáriz Isidoro, "Amarres del Presidencialismo." Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, México, 2001.

Arteaga Nava Elisur.- Revista Alegatos. Órgano de difusión del Departamento de Derecho, división de Ciencias Sociales y Humanidades. U.A.M., No. 10, México, Sep-Dic, 1988.

Barragán Barragán José, "El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824", U.N.A.M. México; 1978.

Barragán Barragán José, "El Presidente Mexicano y el sistema de responsabilidad a que está sujeto", Universidad de Guadalajara, agrupación política Alianza Zapatista. México; 2001.

Barragán Barragán José, "Introducción al Federalismo. La formación de los poderes 1824", Universidad de Guadalajara. México, 1994.

Barragán Barragán José.- Revista Jurídica Jalisciense, año 1. No. 1. México, septiembre-diciembre de 1991.

Becerra Ricardo, "La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, partidos y reformas." Ediciones Cal y Arena, México, 2000.

Benedict Michael Les. "The impeachement and treat of Andrew Johnson." U.S.A., Norton and Company, 1973.

Berlín Valenzuela Francisco y otros, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios ". 2da Edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Biscaretti Di Ruffia Paolo. "Derecho Constitucional." 3ª edición, Editorial Tecnos, España, 1987.

Bonnecase Julien. "Elementos de Derecho Civil." Traducido por José M. Cajica Jr., Cárdenas editor y distribuidor, México, 1985.

Burgoa Orihuela Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano.", 14<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2001.

Burgoa Orihuela Ignacio. Entrevista al Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, revista Responsa, Escuela de Derecho Centro Universitario México, División de Estudios Superiores, A.C., Universidad Marista, año 0, No. 01, agosto 1995, México.

Campos Díaz Barriga Mercedes. "La Responsabilidad Civil por daños al medio ambiente. El caso del agua en México." U.N.A.M., México, 2000.

Cárdenas Gracia Jaime F. "En búsqueda de dios. Constitucionales para la transición". Enlace Legislativo [elegislativo@canacintra-digital.com.mx].

Cárdenas Lázaro. "Obras. I-Apuntes 1967-1970." T. IV, U.N.A.M., México, 1974.

Carpizo Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Editorial Porrúa, México 1998.

Carpizo Jorge, "Temas Constitucionales" 2<sup>a</sup> Edición, Porrúa y U.N.A.M., México, 2003.

Carpizo Jorge. "Estudios Constitucionales." 8<sup>a</sup> edición, Porrúa - U.N.A.M., México, 2003.

Carpizo Jorge. "Veintidós años de presidencialismo mexicano." 1978-2000. Derecho Constitucional." U.N.A.M., México, 2001.

Castillo Soberanes Miguel Ángel, "El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público", U.N.A.M. México, 1992.

Castro Estrada Álvaro. "Responsabilidad patrimonial del Estado." Porrúa, México, 1997.

Cavazos Flores Baltazar, "Responsabilidades por despidos injustificados o reajustes de personal en México, en Estados Unidos y en Iberoamérica". Editorial Trillas. México, 1996.

Chanes Nieto José. "La Designación del Presidente de la República." Plaza y Valdés Editores, México, 1993.

Código Ramírez, Edición Facsimilar. SEGOB, México, 1944.

Cossío Villegas Daniel, " El Sistema Político Mexicano", U.N.A.M., México, 1987.

De Buen Lozano Néstor, "Derecho del Trabajo", Tomo I. Conceptos Generales. 10ª edición. Porrúa. México; 1997.

Crespo José Antonio, "Hacia un Gobierno Semipresidencial en México", C.I.D.E., México, 1997.

De la Hidalga Luis. "El Equilibrio del Poder en México", U.N.A.M., México, 1986.

De la Madrid Hurtado Miguel, "Estudios de Derecho Constitucional", 3ª edición. Edit. Porrúa, S.A. México, 1986.

De la Madrid Hurtado Miguel. "El ejercicio de las Facultades Presidenciales." Porrúa – U.N.A.M., México, 1998.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. "Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso." Editorial Limusa, México, 1995.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos." Porrúa, México, 1996.

Díez Picazo Luis Gullón Antonio. "Sistema de Derecho Civil." 5ª edición, Editorial Tecnos, España, 1988.

Donati Antigono, "Los Seguros Privados", traducido por: Arturo Vidal Solá. Bosch. España, 1960.

Duverger Maurice, "La Instituciones Políticas y El Derecho Constitucional", 6ta. Edición. Editorial Ariel, España, 1982.

Espín Eduardo "Derecho Constitucional" Vol. 1. Editorial Tirant lo Blanch. España, 2000.

Estevill Pascual. "Hacia un concepto actual de responsabilidad civil." Editorial Bosch, España, 1989.

Fernández de Pirla José María, "El tribunal de cuentas de las comunidades europeas y los tribunales de cuentas de los países



miembros: competencias y relaciones”, Tribunal de Cuentas, España, 1991.

Ferrero Muñoz Manuel y Luna Carrasco Juan Roberto, “Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano”, U.N.A.M. México; 1996.

Ferrero Muñoz Manuel, “Constituciones históricas de México”, Porrúa y U.N.A.M., México 2002.

Fix Zamudio Héctor y Valencia Carmona Salvador, “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”, Editorial Porrúa y U.N.A.M., México 1999.

Fraga Gabino, “Derecho Administrativo” Editorial Porrúa, México, 1998.

Galván Villagómez Alonso. “La protesta constitucional y la disciplina administrativa.” Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 2, México, 1998.

Gálvez Betancourt Carlos. “Tiempo de cambios. Comentarios políticos y sugerencias.” Editorial Diana, México, 1989.

Gamas Torruco José. “Derecho Constitucional Mexicano.”, Porrúa-U.N.A.M., México, 2001.

García Mahamut Rosario, “Estudios de Derecho Constitucional en homenaje al profesor Joaquín García Morillo”, Editorial Tirant Lo Blanch. España, 2001.

García Moreno Elizondo, ""La Regulación Constitucional del Poder Ejecutivo en España y México: Sus diferencias y peculiaridades", Tesis Doctoral, dirigida por Pablo Lucas Verdú. España, s/f.

García Pelayo Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", Fundación Manuel García Pelayo. Venezuela, 2002.

García Ramírez Sergio, "La Imputabilidad en el Derecho Penal Mexicano. Introducción y análisis comparativo" U.N.A.M. México, 1981.

Garrido Cordovera Lidia. "Los Daños Colectivos y la Reparación." Editorial Universidad, Argentina, 1993.

Gherzi Carlos Alberto. "Reparación de Daños." 2ª edición, Editorial Universidad, Argentina, 1992.

Gibson Charles. "Los Aztecas bajo el dominio español (1519-1810)." Siglo XXI Editores, México, 1998.

Gómez Aspe Susana.- Revista de Estudios Políticos, No. 105, Nueva Época. Madrid, julio-septiembre de 1999.

González Oropeza Manuel. "El Presidencialismo." U.N.A.M., México, 1986.

González Oropeza Manuel. Declaración de Procedencia. "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios." Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

González Oropeza Manuel.- Revista del Instituto de la Judicatura Federal. No. 7. México; segundo semestre de 2000.

González Schmall Raúl, "Derecho Eclesiástico Mexicano", Editorial Porrúa. México, 1997.

Gutiérrez Oropeza Luis. "Díaz Ordaz el hombre, el gobernante." 2ª edición, Editor Gustavo de Anda, México, 1988.

Held David, "Modelos de Democracia "; Editorial Alianza, España, 1992.

Hernández Edgar, "Los Gobernadores", Compañía General de Ediciones. México, 1980.

Hernández Vela Salgado Edmundo. "Diccionario de Política Internacional" 5ta. Edición. Editorial Porrúa. México, 1999.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones", 6ª edición. Tomo X, artículo 95 a 110. Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial y Cámara de Diputados de la LVIII legislatura. México; 2003.

Kaplan Marcos. "Revolución, Tecnología, Estado y Derecho"; Tomo IV U.N.A.M.- PEMEX, México, 1993.

Katz Friederich. "Situación social y económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI." U.N.A.M., México, 1966.

Kelsen Hans, "Teoría Pura del Derecho", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1982.

Lambert Jacques, N. "América Latina. Estructuras Sociales e Instituciones Políticas", Ediciones Ariel. España, 1973.

Lanz Duret Miguel, "Derecho constitucional Mexicano" Norgis Editores, México, 1959.

Larrañaga Pablo, "El Concepto de Responsabilidad", distribuciones Fon Tamara. México; 2000.

Linz Juan, "La teoría del Estado Autoritario. El caso de España." Volumen III, Tomo I, moneda y crédito, España 1974.

Lowenstein Karl, "Teoría de la Constitución ", España, 1995.

Luis Mora José María, Hacienda Pública (1830), Obras Completas. Secretaría de Educación Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. José María Luis Mora; México, 1986, Vol. I.

Malpica de la Madrid Luis, "El Sistema Mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ". 2da. Edición. Porrúa- U.N.A.M., México 1998.

Mancisidor José, "El movimiento social en México", Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1989.

Mantecón Vázquez Carmen. "Cronología del Poder Ejecutivo Mexicano, sus gabinetes y principales documentos políticos (1813-1911).", F.C.P.Y.S., U.N.A.M., Serie: Estudios, Cuaderno No. 1, México, 1988.

Maquiavelo Nicolás. "El Príncipe". Editorial Porrúa, S.A., Décima Edición, México, 1989.

Marquet Guerrero Porfirio, "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". U.N.A.M., México, 1997.

Meyer Jean, "La Cristiada. Entre la iglesia y el Estado, 1926-1929", Siglo XXI Editores. México, 1999.

Mijangos Borja María de la Luz, "El Control del Presupuesto en una Democracia", U.N.A.M., México, 1992.

Moderne Frank, "La Reforma del Estado". Estudios Comparados, U.N.A.M. y Presidencia de la República, México 1996.

Molina Piñeiro Luis y otros. Publicación, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios ". 2da Edición, Miguel Ángel Porrúa, México 1998.

Molina Piñeiro Luis, "Estructuras del Poder y Reglas del Juego Político en México", U.N.A.M., México, 1980.

Mora Donato Cecilia Judith, "Principales Procedimientos Parlamentarios", LVIII legislatura. México, 2001.

Moreno Manuel M. "La Organización Política y Social de los Aztecas." I.N.A.H., México, 1971.

Morlino Leonardo, "Los Autoritarismos", Editorial Aliaspaña, España, 1986.

Nogueira Alcalá Humberto, "Los Presidencialismos Puros y Atenuados",,. Boletín informativo, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, año XIV, Num. 144, 1988.

Novoa Monreal, Eduardo. "Causalismo y Finalismo en Derecho Penal." Editorial Juricentro, Costa Rica, 1980.

Orozco Gómez Javier. Mayoría simple. Mayoría absoluta. Mayoría calificada. "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios." 2ª edición, México, 1998.

Pacheco Pulido Guillermo. "Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Dirección Gral. De Fomento Editorial, 1998.

Pérez Royo Javier, "Curso de Derecho Constitucional", Marcial Pons, Ediciones Jurídicas. España, 1996.

Pizarro Ramón Daniel "Responsabilidad Civil por el riesgo o vicio de las cosas", Editorial Universidad. Argentina, 1983.

Porras Muñoz Guillermo. "El Gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI." U.N.A.M., México, 1982.

Rodríguez Libardo R. "Estructura del Poder Público en Colombia", 7ª edición. Editorial Temis. Santa Fe, 1999.

Romano Santi, "Principi di Diritto Costituzionale Generale", 2ª edición. Italia; 1946.

Rubio Llorente Francisco, "El Control Parlamentario", Corte General de España, 1985.

Sánchez Bringas Enrique, "Derecho Constitucional ", Porrúa, México, 1995.

Sánchez Bringas Enrique, "Revista Anuario Jurídico", Tomo XVI, U.N.A.M., México, 1989.

Santaolalla Fernando. "Derecho Parlamentario Español." Editorial Espasa Calpe, España, 1990.

Sartori Giovanni, "Teoría de la Democracia", Editorial Alianza, España, 1988.

Serra Cristóbal Rosario, "Revista de Estudios Políticos", No. 115, Nueva Época, Madrid, Enero- Marzo, 2002.

Sartori Giovanni. "Ingeniería Constitucional Comparada." Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Serra Roja Andrés, "Trayectoria del Estado Federal Mexicano; ideas e instituciones políticas", 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

Serrafero Mario D.- Revista de Estudios Políticos, novena época. No. 92, Madrid, abril-junio de 1996.

Soberanes Fernández José Luis, "Estudios jurídicos en torno a la ley de asociaciones religiosas y culto público", SEGOB. México; 1994.

Solares Mendiola Manuel, "La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica", U.N.A.M. México, 2004.

Suárez Luis. "Echeverría en el sexenio de López Portillo." Editorial Grijalbo, México, 1983.

Tena Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano." 33ª edición, Porrúa, México, 2000.

Tena Ramírez Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1995." Porrúa, México, 1995.

Tenorio Pedro J. "Introducción al Derecho Constitucional Comparado", Universidad Complutense de Madrid. España, 1998.

Tosi Silvano, "Derecho Parlamentario", Miguel Ángel Porrúa - Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1996.

Valentín Budic Domingo, "Diccionario de Comercio Exterior ", 2da. Edición. Ediciones Depalma, Argentina, 1986.

Vanossi Jorge Reinaldo, "Estudios de Teoría Constitucional", U.N.A.M., México, 2002.

Valadés Diego, "El Gobierno de Gabinete", U.N.A.M., México, 2003.

Witker Jorge y Hernández Laura, "Régimen Jurídico del Comercio Exterior", U.N.A.M., México 2000.



Zapata Francisco, "Autonomía y subordinación en el Sindicalismo Latinoamericano", El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Legislación consultada:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Código Penal Federal
- Código Civil Federal