



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“EL PODER EJECUTIVO FEDERAL
FRENTE AL JUICIO POLÍTICO EN
MÉXICO”**

T E S I S

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

P R E S E N T A:

YOHANN IVÁN TORRES PÉREZ

**ASESOR:
LIC. ENRIQUE MORALES MONTIEL**





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS:

A mis padres, por haberme dado la vida, por el apoyo brindado y por amarme tanto, agradezco sus enseñanzas, su educación, su amor y sus regaños y por ser un gran ejemplo para mí. No pude haber tenido mejores padres; LOS AMO.

A mi esposa NINA, que es la mujer más maravillosa con la que pude haber compartido mi vida, por ser la mejor esposa y la mejor madre. Agradezco tu apoyo, sin ti no lo hubiera logrado. TE AMO

A mi Angelito que viene en camino y sé que iluminará nuestras vidas.

A mis hermanos, ENRIQUE, EDGAR y ERICK, y por supuesto mi sobrino "RUSITO", gracias por su apoyo y sus enseñanzas, son parte fundamental de este logro que también es de ustedes.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, y especialmente a la Facultad de Estudios Superiores ARAGÓN por brindarme el privilegio de la educación.

Al licenciado Enrique Morales Montiel por haberme apoyado tanto y además de asesor y maestro un gran amigo.

A quienes me han brindado la oportunidad de laborar con ellos, especialmente al licenciado MANUEL BACA GODOY, por compartir sus conocimientos y brindarme su amistad.

A mis amigos del pasado y del presente que han estado conmigo en las buenas y en las malas, en especial a Damián, Alejandro, Roberto, César, Samuel, Armando, Dante, Los Tepale, Arale, Rogelio, Claudia, Rodrigo, Banderas, Eduardo, Sealtiel, Iván, Alfredo, Karla, Omar, Ozzo, Pepe, Norma, a mis primos Brenda, Thania y Ricardo, mi cuñadita Denisse, Cristina, Meche y Xhail.

A mis bandas Letania, Hathor y Tritton, y por supuesto a aquellas que han estado conmigo durante tanto tiempo, Def Leppard, Led Zeppelin, Black Sabbath, Iron Maiden, Aerosmith, Helloween, Gamma Ray, Angra, Stratovarius, Edguy, Haggard, AC/DC, Queen, The Beatles, The Doors, The Rolling Stones, Judas Priest, Avalanch, Vision Divine, Iron Savior, Pantera, Sonata Arctica, Rhapsody, Metallica, Kiss, Scorpions, Rata Blanca, Van Halen, Deep Purple, Hammerfall, Blind Guardian, Rush, Carcass, entre muchos otros.

El Poder Ejecutivo Federal frente al Juicio Político en México.

ÍNDICE

Página

Introducción. -----	1
CAPÍTULO 1. Reseña histórica del Juicio Político, y de la responsabilidad de los servidores públicos en México. -----	1
1.1. Constitución Política de 1824 -----	1
1.2. Constitución Política de 1836 -----	5
1.3. Constitución Política de 1856 -----	7
1.4. Constitución Política de 1857 -----	9
1.5. Constitución Política de 1917 -----	14
1.6. La responsabilidad de los representantes del Estado en el derecho comparado-----	20
1.7. Antecedentes de la responsabilidad pública en México -----	24
CAPÍTULO 2. Responsabilidad de los Servidores Públicos. Concepto y naturaleza jurídica. -----	32
2.1. Concepto gramatical -----	32
2.2. Concepto doctrinal -----	34
2.3. Concepto jurisprudencial -----	35
2.4. Concepto legal -----	46
2.5. Naturaleza Jurídica de la responsabilidad de los Servidores Públicos -----	49
2.6. Responsabilidad de los Servidores Públicos, perspectiva de conceptualización legal -----	52
2.7. El procedimiento de responsabilidad de los Servidores Públicos -----	53
2.7.1 Procedimiento para la Declaratoria de Procedencia -----	61
2.8. Responsabilidad del Titular del Poder Ejecutivo Federal -----	64

CAPÍTULO 3. El Juicio Político y el Poder Ejecutivo Federal en la legislación mexicana vigente.	67
3.1. El Juicio Político en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	67
3.1.1 El Juicio Político en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	70
3.2. El titular del Poder Ejecutivo Federal como sujeto de Juicio Político	76
3.2.1. Atribuciones del titular del Poder Ejecutivo Federal	79
3.2.2. Personalidad del titular del Poder Ejecutivo Federal	82
3.3. Servidores Públicos con inmunidad constitucional	89
3.4. Consecuencias jurídicas derivadas del Juicio Político	95
3.5. Repercusión política, económica y social de las resoluciones emitidas en Juicio Político	97
3.6. Urgencia de implementar el Juicio Político en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal por el ejercicio de sus funciones	99
3.7. Propuesta de reforma al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	101
CONCLUSIONES	104
BIBLIOGRAFÍA	108

INTRODUCCIÓN

El hecho de abordar la presente investigación remite necesariamente a conocer su antecedente más remoto para entender el presente, y por tanto, opinar del futuro. Así pues, considero que hablar de la implementación del Juicio Político con contra de los actos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado realizados por el Titular del Poder Ejecutivo de la Federación, representa hoy en día para muchos una verdadera utopía. Sin embargo, considero necesario estudiar seriamente las condiciones sociales, dadas en la historia y en nuestros días, para hacer posible la implementación de dicho juicio en las condiciones propuestas.

De esta forma con el fin de conocer el pasado y encontrar el valor en el examen crítico de lo que representa el Juicio Político en nuestro acontecer jurídico, iniciaré por el estudio de las Constituciones Políticas de nuestro país, u lo que en ellas se consagró con respecto al Juicio Político; con la finalidad de encontrar la evolución precisa de dicho tópico y la necesidad de que se regule actualmente para bien de la sociedad misma y de la democracia como institución sostenible de los poderes del Estado.

En el segundo capítulo, abordaré lo referente a la responsabilidad de los servidores públicos, su concepto gramatical, doctrinal, jurisprudencial y legal, así como su naturaleza jurídica; esto con el objeto de que al Titular del Poder Ejecutivo Federal se le considere como a un servidor público que puede incurrir de igual manera que los demás servidores públicos, en alguna falta grave e ir más allá de la simple inhabilitación de su cargo o empleo. Asimismo se dará una breve descripción del procedimiento a seguir en contra de los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

En el tercer y último capítulo del presente trabajo de investigación, es donde elaboro un estudio minucioso de lo que es el Juicio Político en México, asimismo propongo una reforma al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que el Presidente de la República sea sujeto de Juicio Político en nuestro país, puesto que en esos últimos años se ha visto que bajo la envergadura que les confiere nuestra Carta Magna, algunos Presidentes han dejado mucho que desear en cuanto a su labor al frente del Poder Ejecutivo Federal.

CAPÍTULO 1. RESEÑA HISTÓRICA DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

1.1 Constitución Política de 1824

La Constitución Política de 1824, fue el primer ordenamiento jurídico que revela la independencia de México con la Corona Española, a través de éste se inicia el establecimiento de un gobierno republicano, representativo y federal, características éstas que hasta nuestros días se conservan en la parte orgánica de nuestro mandamiento constitucional; es necesario hacer mención al antecedente del documento del cual se ha hecho referencia debido a que la Constitución Española de 1812 redactada y aprobada por las Cortes de Cádiz fue el testimonio de inspiración a la Constitución de 1824; pese a ello y en lo concerniente al aspecto de la representatividad, gran parte fue tomada de la Constitución de los Estados Unidos de América, de hecho, señala el autor De la Cueva, que ésta constitución ejerció sobre el Congreso Constituyente de 1823 y 1824, una influencia notable; mientras que el diverso autor Gaxiola, refiere incluso, que la Constitución de 1824, es una copia de la norteamericana¹; de ésta forma, la Cámara de Senadores, órgano representante del Estado, se formó con dos senadores por cada entidad; en tanto que la de Diputados, cámara sancionadora representante de la población, fue integrada por un diputado por cada ochenta mil habitantes. Cada Estado elegía sus gobernadores y sus legislaturas, tenía un sistema impositivo y contribuía al Gobierno Federal con cantidad fija, que variaba según la población y riqueza de cada Estado, sin embargo, esto provocó la debilidad económica del gobierno.

El proyecto de la Constitución aludida comenzó a discutirse el 1 ° de abril de 1824, aprobándose el 3 de octubre del mismo año bajo el nombre de

¹ Pantoja Morán, David. El Supremo Poder Conservador, El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas. P. 15

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta el año de 1835 sin registrar enmiendas; en la que se establecía el sistema republicano, representativo, popular y federal. El planteamiento de esta constitución tuvo como antecedentes la Carta de Cádiz, el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba, el Reglamento Político Provisional del Imperio y el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana propuesta por los federalistas y aceptada por el Congreso unos meses antes.

En esta Carta Marga, se originó un gran debate sobre el hecho de que se adoptara un Poder Ejecutivo Unipersonal, puesto que los constituyentes no se ponían de acuerdo por el temor al despotismo y por el repudio a la tiranía; es decir ambos grupos (los que estaban de acuerdo en dotar al Ejecutivo Federal de “poderes extraordinarios”, y los que estaban es desacuerdo), tenían grandes conflictos por el hecho de caer en los extremos de la anarquía o de la dictadura; ya que, como lo hemos visto a través del paso del tiempo, el Presidente de la República es “intocable”, para poder juzgarlo por incurrir en alguna responsabilidad de cualquier índole; y eso precisamente es lo que una gran cantidad de constituyentes querían evitar en los debates sobre la unipersonalidad del Poder Ejecutivo Federal.

Las características principales en esta Constitución sobre el sistema presidencialista fueron las relativas a que:

1. El Ejecutivo es un poder unipersonal depositado en la persona del Presidente. Se trata de una característica que prevalecerá en todas las constituciones que le siguieron. Empero cabe señalar que la elección del Presidente corría a cargo del apoyo de los Congresos locales y no del voto popular, como ocurre en la actualidad y,
2. El Ejecutivo fue dotado de una serie de amplias atribuciones, entre ellas la posibilidad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado,

quienes tenían que rendirle cuentas únicamente al propio Presidente de la República; situación que prevalece hasta nuestros días.

En esta Constitución, no existía nada parecido al juicio político; había una protección contra los altos empleados para que únicamente pudieran ser sometidos a proceso penal, siempre y cuando existiera el permiso de alguna de las dos cámaras legislativas. Dicho permiso consistía en que el acusado quedara suspendido de su cargo y fuera puesto a disposición del tribunal competente.

Dicha “protección” consistía en señalar los delitos por los que ciertos funcionarios podían ser acusados, es decir, el Presidente, por ejemplo, durante el tiempo de su encargo, solo podía ser acusado por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno; por cohecho o soborno, así como por actos dirigidos a impedir que se hicieran las elecciones o a impedir a las cámaras el uso de sus facultades².

Dicho documento en sus artículos 38, 107 y 109, disponía entre otras cosas, que el Presidente de la República respondería ante cualquiera de las dos Cámaras, constituidas en Gran Jurado, de los delitos de traición contra la independencia nacional o a la forma establecida de gobierno, cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su encargo y por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se realizaran elecciones de Presidente, Senadores o Diputados o que éstos se presentaran a servir sus destinos en las épocas señaladas en la Constitución o impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de sus facultades.³ De la misma forma, el Presidente, una vez que cesare en sus funciones, no podría ser acusado hasta un año después, salvo por los delitos citados anteriormente, esto es, el Ejecutivo Federal gozaba del fuero constitucional hasta un año después de concluir con su encargo.

² Valdez S. Clemente. “El Juicio Político” (la impunidad, los encubrimiento y otras formas de opresión). Ed. Coyoacán. México 2000

³ Raúl F. Cárdenas. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, P. 479

El artículo 38, de dicho ordenamiento señalaba lo siguiente:

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

1. 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;

2. 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...

Mientras que en la sección III, del mismo cuerpo de normas, en sus artículos 107 y 108, señalaba al respecto, lo siguiente:

“Artículo 107.- El presidente durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las cámaras, y sólo por los delitos de que habla el Artículo 38 cometidos en el tiempo que allí se expresa.”

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

De acuerdo con lo antes escrito, la Constitución aludida responsabilizaba al Presidente por delitos que únicamente atentaran contra la seguridad del Estado, más no así por conductas que revelaran su responsabilidad directa.

1.2. Constitución Política de 1836

El 30 de diciembre de 1836 se sustituye por el Congreso la Constitución de 1824, esta nueva Constitución denominada Siete Leyes, suprimió el sistema federal estableciendo una república central e instituyó el Supremo Poder Conservador por encima de los tres poderes. Con este nuevo ordenamiento legal se restringieron las libertades de gran parte de la población, privilegiando a grupos poderosos en lo económico y en lo político.

Las leyes federales de 1836, incluida la Constitución misma, otorgaron la prerrogativa al Presidente de la República consistente en que no podía ser acusado criminalmente durante su presidencia y un año después de concluido su mandato, por ningún delito cometido durante su encargo como Presidente, de la misma manera refería que no podía ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o durante el despacho de su encargo y después de pasado un año de haber concluido éste.

En la llamada “Tercera ley”, en su artículo 47, enunciaba lo siguiente:

Artículo 47. En los delitos comunes no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año 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 fuere diputado, en el tiempo de la diputación y dos meses después, ó el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.

La Constitución de 1836 establecía el procedimiento que debía seguirse en caso de cometerse delitos oficiales o delitos comunes del Presidente de la República; por lo que respecta a los primeros, la Cámara de Diputados sería la competente y ante quien debía hacerse la acusación, de esta forma declararía si había o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará a dos de sus miembros para sostener la misma en el Senado, mismo que sería el encargado de escuchar a los acusadores y defensores, posteriormente fallaría, pero sin poder imponer otra pena que la destitución del cargo que tiene el acusado, o en su caso la inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro cargo; tal como lo refería el artículo 48 de la Tercera Ley. Tratándose de los delitos comunes, el artículo 49 del mismo ordenamiento legal, refiere que hecha la acusación, la Cámara respectiva debía declarar si había o no lugar a la formación de causa, para el caso de ser afirmativa dicha declaración, ésta necesitaría la confirmación de la otra Cámara; se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado, y en su caso suspenderá al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano, tanto en delitos oficiales como en los comunes.⁴

En el marco de la Constitución que se cita, es visible que las sanciones impuestas al primer mandatario son por cuestiones relativas a la seguridad nacional, y en el orden común por cuestiones de conductas contrarias al derecho de aquella época; sin embargo se omite, como en el anterior documento de 1824, responsabilizar al Presidente por conductas que lesionen los intereses del Estado derivados de su toma de decisiones.

⁴ H. Cámara de Diputados LV Legislatura, “México a través de sus Constituciones”. p 705

1.3. Constitución Política de 1856

En 1856 se elaboró un proyecto de Constitución que enmendó los errores de la Constitución de 1836 o las llamadas *Siete Leyes*; misma que no fue materializada, empero dicho ordenamiento ya contemplaba un juicio a los Secretarios del Despacho, a los individuos de la Suprema Corte de Justicia, a los Jueces de Circuito y Distrito, y demás funcionarios públicos de la Federación cuyo nombramiento sea popular, me refiero al artículo 103 del mencionado proyecto de Constitución, precursor del Juicio Político en la nueva etapa del México Constitucionalista,⁵ el cual establecía textualmente lo siguiente:

“Artículo 103.- Están sujetos a Juicio Político por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los Secretarios de 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 propios delitos y por otros graves del orden común”.

El texto del citado artículo no deja inmune al titular del Ejecutivo para el caso en que cometa faltas por las cuales pueda perderse su confianza, y por lo tanto ser sujeto de responsabilidad; pero no especifica en forma detallada los delitos por los cuales el Presidente de la República podía ser sujeto de juicio político; sino que únicamente refiere que podrá serlo por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo.

El juicio político no se contrae exclusivamente a los delitos de éste género, sino que comprende también delitos de otro género, siempre y cuando

⁵ idem

hayan sido cometidos en ejercicio de sus funciones, al menos la sentencia versará en el sentido de que por lo menos debe retirarse del poder, o de las funciones de su encargo, al funcionario acusado, reduciéndolo a la condición de individuo particular, y sometiéndolo a los tribunales ordinarios para el castigo de los delitos comunes en que haya incurrido, ó bien para la indemnización de los perjuicios que haya causado.

En este ordenamiento legal, la Comisión presentó un proyecto sobre responsabilidades en vez de la sección de juicio político, que fue declarada sin que tuviera lugar a votar. Dicho proyecto fue presentado por los diputados Ponciano Arriaga, León Guzmán, Melchor Ocampo y Filomeno Mata, entre otros, y en su artículo 105, mencionaban lo siguiente:

“Artículo 105.- Los diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho pueden ser perseguidos ante los tribunales ordinarios por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo; más para que sea expedita la acción de dichos tribunales, se necesita que el acusado sea antes separado de su encargo por medio del procedimiento que se establece a continuación.”

Dicho procedimiento se establecía en los artículos 106 y 107 del citado cuerpo de normas.

En este mismo período, se presentó un proyecto sobre el tema de las responsabilidades, en el cual incluía los delitos de oficio junto con los del orden común, cometidos por el Presidente de la República y sus secretarios. En el mismo proyecto proponía la responsabilidad por las faltas u omisiones cometidas en el cumplimiento de su encargo, señalando que para que se diera

el juicio político se establecerían jurados de acusación; pero para iniciar con el citado procedimiento debía haber previamente una acusación de la mayoría absoluta del Congreso; dicha propuesta refería textualmente lo siguiente:

“Artículo 1. El Presidente de la República y los secretarios del despacho son responsables por los delitos de oficio que cometan durante el tiempo de su encargo y los del orden común que tengan un carácter atroz.

Artículo 2. Lo son también por los delitos oficiales y del orden común el Presidente y ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de circuito y distrito, los diputados, los ministros y encargados de negocios, cónsules y demás agentes diplomáticos de la República, y los gobernadores de los estados, por sólo los delitos de oficio, en su calidad de agentes de la federación.

Artículo 4. Los altos funcionarios son también responsables de falta u omisiones graves cometidas en el cumplimiento de su encargo. De esta clase de acusaciones conocerá también el Congreso, declarando simplemente si el acusado merece o no la confianza pública; más para este juicio político se establecen jurados de acusación, conforme a las partes de este artículo...”⁶

Finalmente, todas las propuestas de juicio político que se hicieron valer para la Constitución de 1856, incluida la propuesta anterior, no fueron aprobadas, y después de tantas contradicciones e inclusive ataques entre los mismos constituyentes, fue hasta la Constitución de 1857, en la que se creó un procedimiento para juzgar los delitos oficiales.

1.4. Constitución Política de 1857

⁶ Valdes S., Clemente *“El Juicio Político (la impunidad, los encubrimiento y otras formas de opresión)”*. Ed. Coyoacán. México 2000

Documento que destacó el marco legislativo del país en razón a la pugna por los derechos del hombre como la base de las instituciones, la libertad y la igualdad de todos ante la ley, la enseñanza, el trabajo, el pensamiento, la petición, la asociación, el comercio, la imprenta, etcétera.

Implantó el federalismo y el establecimiento de una república representativa, depositó el Poder Ejecutivo en un solo sujeto, dividió políticamente al país en veinticinco Estados, un territorio y un Distrito Federal. Se dice que esta Constitución no difirió mucho de la promulgada en 1824 por lo que hace a la organización del Estado y su pronunciamiento fundamental en favor de las garantías individuales.

Independientemente de haberse promulgado el día 11 de marzo de 1857, pasados nueve meses, es decir, el 17 de diciembre de 1857 el General Félix María Zuloaga se pronunció en contra de ella, lo que produjo la Guerra de Reforma o conocida también como la Guerra de los Tres Años, lapso en el cual se suspendió el orden constitucional.

Para 1861, con el triunfo de los liberales, se aplica el contenido de la Constitución de 1857 por un breve plazo, esto por invalidarse con la Intervención Francesa en 1862, y fue hasta la restauración de la República, 1867, cuando se aplicó en forma cabal el ordenamiento referido.

Cabe señalar que al clausulado original de la Constitución de 1857 se añadieron las Leyes de Reforma de 1859, que destacaban por la nacionalización de los bienes eclesiásticos, la supresión de la propiedad comunal de los indígenas; estableciendo la tolerancia de cultos, el matrimonio, el registro civil y la secularización de los cementerios.

Por lo que hace a la responsabilidad de funcionarios públicos, el artículo 103 de la citada Constitución establece:

"Artículo 103. Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de despacho, son responsables por los delitos, 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, pudiendo 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".⁷

El texto transcrito reconoce responsabilidad del Presidente, sólo por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Sin embargo, la responsabilidad del titular del Ejecutivo nuevamente queda intacta en cuanto a ser sancionado por considerarlo responsable por la toma de decisiones o ejercicio de sus funciones.

El artículo 104 del citado cuerpo de normas refiere:

"Artículo 104. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder en contra del acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes".

⁷ Raul F. Cárdenas,

Por otro lado, el artículo 105 de la Constitución de 1857, fue aprobado y se redactó en los siguientes términos:

"Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El primero de ellos, tenía por objeto declarar mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable, en caso de ser absolutoria la acusación el funcionario continuaba en el ejercicio de su encargo, en caso contrario, quedaría inmediatamente separado del mismo, puesto a disposición además de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ésta en tribunal pleno, erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiera, procedería a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Pese a la redacción del precepto transcrito, en éste no se define el carácter de delitos oficiales, y por lo tanto tampoco se invoca pena aplicable a los mismos.

En el año de 1874 se adicionaron en vía de reformas a los artículos 103 a 105 de la Constitución Política de 1857, las siguientes consideraciones:

Por lo que respecta al artículo 103, cabe señalar que se mantuvo su texto anterior, sin embargo, se adiciona la parte referente a que los Senadores resultarían también responsables en los mismos términos que los Diputados, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho; en cuanto a la responsabilidad del Presidente de la República, cambió sólo por lo que hace a ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Referente al artículo 104, se reforma en cuanto al procedimiento que debe seguirse para el caso de que el delito cometido fuera del orden común, supuesto en el cual la Cámara de Representantes erigida en Gran Jurado, declarararía la mayoría absoluta de votos, si ha o no ha lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habría lugar a procedimiento ulterior alguno, en caso contrario, el acusado queda separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Y finalmente en el artículo 105, la reforma se da en cuanto a que de los delitos oficiales conocerá la Cámara de Diputados como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

Pese a las reformas y adiciones de la Constitución que se citan, considero que quedaron pendientes por subsanar algunas, tales como el precisar cuáles son los delitos oficiales y la pena que debe aplicarse a los mismos.

Es preciso, no obstante las anotaciones anteriores, señalar que en mi opinión, el artículo 103 de la Constitución Política de 1857, en mayo de 1904 se reformó para efecto de considerar que tanto los Senadores y Diputados, así como los Magistrados de la Corte y Secretarios de Despacho eran responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Así también, los gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales; el Presidente de la República así como el Vicepresidente de ésta, sólo durante el tiempo de su encargo, podían ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por otra parte, los preceptos 104, 107 y 108 de la Constitución de 1857, establecen entre otras cosas, lo siguiente; aclarando que lo que se sustenta es lo que a mi modo de ver dan a conocer dichos preceptos.

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto, de igual forma, la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el período en el que el funcionario ejerciera su encargo y hasta pasado un año; finalmente, en las demandas del orden civil no había tuero, ni inmunidad para funcionario público alguno.

1.5. Constitución Política de 1917

Magno cuerpo de leyes, producto de la Revolución Mexicana, conserva las garantías individuales establecidas en la Constitución Liberal de 1857, la forma de gobierno continúa siendo republicana, representativa, democrática y federal, se mantiene la división de poderes, el Legislativo dividido en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, elegidos directamente por el pueblo, el Presidente de la República es electo por votación directa y duraría en su encargo 4 años (Por reforma promulgada el 30 de diciembre de 1927, publicada el 24 de enero de 1928, se amplía el plazo de su encargo a 6 años), sin poder ser reelecto; se adicionan dos secciones novedosas a dicho documento, referentes a los derechos agrarios y de los trabajadores; su promulgación se realiza el 5 de febrero de 1917 y entra en vigor el 1° de mayo del mismo año.⁸

⁸ Enciclopedia Microsoft Encarta 2008, "[Constitucionalismo mexicano](#)".

El artículo 108 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, establecía que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por 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.

De igual manera, dicho artículo establecía además, la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados a las Legislaturas locales, por violaciones a la propia Constitución y Leyes Federales. Con respecto al Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Por otro lado, el artículo 109 de la Constitución en su texto original, hacía referencia entre otras cosas, al delito en el fuero común, cometido por servidor público, caso en el cual la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarara por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la integren, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. 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, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores como si se tratase de un delito oficial.

El artículo 110 por su parte, hacía expresa referencia a los casos en que altos funcionarios no gozan del fuero constitucional por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión

pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucedería respecto a delitos comunes que se cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el funcionario haya vuelto a desempeñar sus funciones propias, debería precederse con arreglo a lo dispuesto por el artículo 109 del citado ordenamiento legal.

El artículo 111 se refería al procedimiento que debería seguirse en caso de delitos oficiales. Por ejemplo, que de ellos conocerá el Senado erigido en Gran Jurado, pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados; si la Cámara de Senadores declarara por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley. Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella; asimismo, enunciaba el citado precepto que tanto en los casos previstos por el artículo 109 como en los del presente artículo, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración en su caso, de la Cámara de Diputados, serían inatacables.

Por otra parte, se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate. El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del distrito y territorios federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos

los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio del interés público y del buen despacho; aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 de dicha Constitución.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito y de los Jueces del orden común.

En estos casos, primeramente la Cámara de Diputados y posteriormente la de Senadores, declararán justificada por mayoría absoluta de votos, la petición de la acusación del funcionario, quien quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a una nueva investigación.

Finalmente, en dicho precepto se establece que el Presidente de la República antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a este en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

En otro orden de ideas, el artículo 112 de la Constitución en estudio, establecía que una vez pronunciada sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia del indulto.

El numeral 113 sustentaba que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrán exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después.

Finalmente, el artículo 114 sostenía que en las demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

La Constitución de 1917, en su texto original, señalaba que el Presidente de la República goza de inmunidad por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, sin embargo, no quedan comprendidos en ella los delitos graves del orden común ni la traición a la patria.

Asimismo, el titular del Ejecutivo gozaría de fuero constitucional por delitos que no abarcaran su inmunidad.

La Constitución en cita es reflejo de mandamientos consignados en Constituciones anteriores, denotando que con el establecimiento de ellas se rompió con los criterios de las Constituciones monárquicas en las que predominaba el principio de que la persona del rey es sagrada e inviolable.

Actualmente los principios que rigen nuestra Constitución en el ámbito de la responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo, establecen al respecto que sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común tal como lo señala el artículo 108 del texto original vigente de nuestra Constitución Política, que a la letra dice:

***“Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los*

actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

Desde mi particular punto de vista considero que el principio de que la persona del rey es sagrada e inviolable, sigue aplicándose en nuestro actual sistema de derecho si bien no en forma total, sí parcialmente; así pues, considero que la responsabilidad del titular del Ejecutivo debe ser juzgada en razón al desempeño de las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas, y no ser privilegiado castigándolo por cuestiones que desde mi punto de vista resultan difíciles de suscitarse en el mandato constitucional del Presidente. De ahí entonces la necesidad de ir en busca de lo que representa la responsabilidad del titular del Ejecutivo, con el fin de establecer si es o no adecuado que a éste se le juzgue políticamente por el desempeño y

consecuencias de sus funciones, enjuiciándole políticamente como a los merecedores de éste.

1.6. La responsabilidad de los representantes de Estado en el derecho comparado

En países de régimen presidencial, se sanciona la responsabilidad de los titulares tanto por delitos comunes como por delitos políticos, sin embargo no puede fincarse ésta si previamente el Congreso no lo autoriza.

En Alemania, el presidente denominado *Bunderpräsident*, puede ser acusado por cualquiera de las dos cámaras; la acusación debe presentarse por escrito que envía el presidente de alguno de los cuerpos colegiados legitimados para iniciar el procedimiento al Tribunal Constitucional, en el lapso de un mes, contado a partir de la determinación de acusar al Jefe de Estado.⁹

El término para formular la acusación debe distinguirse del que se establece para presentarla una vez que ambas cámaras han resuelto acusar al presidente federal. Desde el momento en que se tiene conocimiento del acto u omisión presuntamente violatorio de alguna ley, al momento en que se inicia formalmente el proceso ante al Tribunal constitucional, no deben haber transcurrido más de tres meses.

El proceso se lleva a cabo oralmente y consta de presentación y contestación de la acusación, etapa probatoria y expedición de una resolución que puede consistir en absolución o en la condena a la pérdida de su cargo.

⁹ Covián Andrade, Miguel. El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado. P. 127

En la V República francesa, la responsabilidad presidencial contenida en la constitución de 1958, establecía que el Presidente no podía responder de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones, no así en el caso de traición, aunque la noción de alta traición no estaba definida por el Código Penal francés, pero sí en la Constitución.

El procedimiento que debía seguirse, tratándose del Presidente de la República y después de que las asambleas decidieran soberanamente de que la acusación fuera procedente, se reducía esencialmente a que la Comisión de Instrucción se limitara a apreciar las pruebas de los hechos enunciados en la resolución de acusación; era en sí un controlador de la materialidad de la imputación, pero no podía pronunciarse sobre la calificación jurídica de esas pruebas. Por su parte el Procurador General asistido de los presidentes de las dos asambleas del Parlamento, se pronunciaban en un plazo de 10 días, si la acusación debía o no ampliarse respecto a nuevos hechos.

La constitución italiana de 1948 impone al Presidente una similar e ilimitada responsabilidad, ya que este ordenamiento disponía que el Presidente de la República no era responsable de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones, excepto por la alta traición o por atentados a la Constitución, en tales casos, es puesto en estado de acusación ante el Parlamento.

La acusación es formulada por el Parlamento en sesión común, por mayoría de votos, tratándose de los Ministros o del Presidente del Consejo y por mayoría absoluta si el acusado es el Presidente de la República.

La deliberación del Parlamento se toma por voto secreto, se forma una comisión compuesta de 10 diputados y 10 senadores, la cual ejerce las funciones de Ministerio Público al realizar la acusación. El propio Parlamento elige también a uno o más comisarios encargados de sostener la promoción frente a la Corte Constitucional.

Si la Corte encuentra culpable al acusado, lo sentencia al tenor de la legislación penal aplicable. En la propia sentencia la corte puede establecer sanciones políticas (destitución definitiva), administrativas e inclusive civiles. Durante el juicio de responsabilidad pueden dictarse medidas preventivas sobre el patrimonio del inculcado o bien limitativas de su libertad personal (arresto domiciliario).

Los actos en que pueden incurrir el Jefe de Estado y los miembros del gobierno, atentatorios de la Constitución, son de una variedad y naturaleza tales, que difícilmente podría encuadrárselos en descripciones normativas limitativas y específicas. Se deja por ello a la Corte la delicada tarea en su carácter de guardián de la constitución, de concretar la generalidad del tipo penal amplio y de fijar la sanción correspondiente. Si el delito cometido está tipificado la Corte se atiene al tipo y a la pena prevista, pero si del acto tipificado se deriva lesión de la Constitución, la Corte ejerce la amplia facultad jurisdiccional que le confiere esta carta.

En Inglaterra, al procedimiento se le conoce como *impeachment*, el cual se realizó por primera vez en 1376 en contra de Lord William Latimer, consejero privado del Rey Eduardo II, ya que fue acusado de mala conducta por la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores; la cual consistió en malversación vergonzosa y fraudes financieros colosales; dicho personaje fue declarado culpable, y además de separársele de su cargo, se le multó y encarceló; posteriormente, fue liberado y de ahí surgió la inhabilitación, para que aquel servidor que fuera condenado por una falta de ésta índole no pudiera recuperar el cargo que ostentaba.

El *impeachment anglosajón*, pasó posteriormente a los Estados Unidos, empero en este país, las sanciones quedaron reducidas a las de carácter

político, consistentes en la separación del cargo, y la inhabilitación para ocupar cargos públicos.¹⁰

Por lo que respecta a los países de América, como es el caso de Argentina y conforme a lo dispuesto por la constitución de 1853, los altos funcionarios estaban sujetos a juicio político por mal desempeño o por delitos en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes, se trataba de causales de dos órdenes diferentes, una de ellas referente a la comisión de hechos calificados y tipificados por la ley como delitos, por ejemplo el cohecho, la malversación de caudales públicos, las negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, las exenciones ilegales, etcétera; por otra parte se incluye un basto conjunto de situaciones que justifican el enjuiciamiento político, aún cuando tales hechos no constituyan delitos, pero hacen que el funcionario público sea indigno o incapaz de desempeñar la función pública.

En la constitución argentina, como en nuestras Constituciones de 1857 y 1917, se sigue un sistema similar ya que la Cámara de Diputados tiene la facultad de acusación ante el Senado, respecto de los funcionarios públicos ya mencionados; después de haber conocido de ellos y de haber declarado la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes se seguía el procedimiento a que se ha hecho referencia.

En Brasil, se sigue un sistema también similar a los anteriores, su Constitución dispone que el Presidente de la República después de que la Cámara de Diputados declare procedente la acusación en su contra, será sometido a juicio ante el Consejo Federal por delitos que atenten contra la existencia de la Unión, la Constitución, el libre ejercicio de los poderes públicos, la probidad administrativa y la custodia y empleo de los fondos públicos así como por la ejecución de las decisiones federales.

¹⁰ Fernando Migallón, Fernando. “Temas Selectos de Derecho Contitucional”, México, 2003. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, P. 156

La Constitución de los Estados Unidos de América señala al respecto que tratándose del Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles, serán removidos de sus funciones por acusaciones y convicción de traición, soborno, cohecho y otros crímenes graves o delitos, el Senado es exclusivo de juzgar dichas acusaciones. La sentencia en casos de juicio político no tendrá más efecto que la remoción del cargo honorario, de confianza o a sueldo del Gobierno, pero el convicto quedará sin embargo sujeto a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la ley.¹¹

El procedimiento consiste en la acusación de la Cámara de Representantes ante el Senado, el cual condena o absuelve por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

De acuerdo con los datos aportados por el tratadista citado anteriormente, Argentina y Brasil son países que en realidad se han preocupado por juzgar las decisiones del Presidente en cuanto al manejo del Gobierno, pudiendo incluso ser enjuiciado por tales delitos; esto sin hacer menos a Estados Unidos de América, donde se encuentra previsto el *Impeachment* o conocido también como *juicio para la destitución del Presidente*.

A este respecto se estudiarán los antecedentes de la responsabilidad pública en nuestro país, con el afán de encontrar respuesta al hecho de que pueda fincarse responsabilidad al titular del Ejecutivo por actos o decisiones que tome en su mandato.

1.7. Antecedentes de la responsabilidad pública en México

¹¹ Raúl F. Cárdenas, *op. cit.* p. 330 s.s.

Los antecedentes directos del régimen mexicano sobre responsabilidad pública, "se sustentan en el juicio de residencia español y en el Impeachment inglés.

Por lo que respecta al primero de los citados, conocido también como juicio de residencia colonial permitió exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos del virreinato y al propio tiempo propiciaba las controversias entre gobernados frente a los agravios que las autoridades les inferían en sus personas y en sus bienes. El juicio de residencia se aplica absolutamente en contra de todas las autoridades, hecho que transforma el juicio de residencia en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales.

Asimismo, se le denominaba Juicio "de residencia" en tiempos de la colonia, el proceso al que era sometida toda persona que había ejercido un cargo público, para rendir cuentas de su conducta, ante los Tribunales del Rey. Debía afrontarlo cualquier funcionario de cierto rango, como cosa normal. Así fue hasta 1799, época en que se optó por reservarlo sólo para autoridades de las colonias, por sus altos costos y por su escasa utilidad en la mayoría de los casos, además de que se prestaba a corruptelas.

Dicho régimen fue establecido desde las Siete Partidas de Alfonso el Sabio, como un procedimiento creado para juzgar el comportamiento de los altos servidores públicos. Hernán Cortés, en los inicios de la Nueva España, fue sujeto al juicio de residencia, ya que dicho procedimiento era el medio de que se valía el Rey para "recordarles" a los funcionarios que la autoridad que ejercían era delegada, y no propia de ellos, es decir de los funcionarios, en consecuencia tenían que dar cuenta de sus actos al monarca.

El Régimen de residencia se desarrollaba en dos etapas, primeramente se publicaban edictos a través de los cuales se invitaba a la población a

formular sus denuncias en contra del residenciado y sus colaboradores, por algún acto cometido en el ejercicio de sus funciones; una vez recibidas las denuncias el juez de residencia recababa las pruebas y los informes correspondientes. En la segunda etapa, el juez formulaba cargos específicos en contra del residenciado a quien le corría traslado, para que éste tuviera manera de defenderse, lo cual tenía que ser por escrito; posteriormente el juez emitía su sentencia, que podía ser absolutoria o condenatoria; cuando era condenatoria las penas podían ser desde una multa, destitución del cargo, inhabilitación perpetua o temporal para desempeñar otro cargo en el gobierno, destierro y confiscación de bienes.

El vocablo "*impeachment*", tiene raíces netamente latinas, ya que viene de "*impedicare*", o sea "*impedir*", "*poner impedimento*" a un funcionario. Pero como "*impedimento*" no equivale ya al posible resultado del proceso --que está llamado a desembocar, las más de las veces (si no, no se emprendería), en la renuncia o destitución--, digamos que para expresar el concepto con una sola palabra, la que mejor encaja es más bien "*impugnación*". Es decir que se impugna el desempeño o conducta del funcionario a tal punto que, de declarársele responsable y culpable, se le destituye u obliga a renunciar.

Por otro lado, el *Impeachment* inglés surgió cuando el parlamento vigorizó sus atribuciones hasta que se pudo juzgar a los funcionarios del Gobierno, después del enjuiciamiento que se hizo del rey Carlos I, quien fue condenado a muerte. México recibió dicha influencia, a través del régimen de responsabilidad establecido en la constitución de Estados Unidos de América de 1787, pero sólo por lo que respecta a faltas graves y delitos tales como la traición y el cohecho.

El *Impeachment* inglés, como antecedente del Juicio Político en nuestro país y antecedente del *Impeachment* americano, ha sido considerado un juicio a través del cual el Presidente puede ser personalmente responsable de sus

actos, no tanto ante el Congreso, sino también ante el pueblo por el que es elegido; durante su mandato, su enjuiciamiento por el Impeachment es el único medio de hacer efectiva dicha responsabilidad, de esta forma se impide que se mantenga hasta el final del mandato el Presidente indigno, violento o en cualquier forma delincuente. Así pues la mayoría parlamentaria dispone de un arma contra el Presidente, claro está que es controlada tratándose de destituciones por medio de los derechos de que gozan las partes en dicho proceso.

Ahora bien, la constitución norteamericana contempla dos situaciones que se han reconocido en nuestra Constitución respecto al Juicio Político. La primera de ellas por quienes sostienen que la acusación de delitos políticos sólo puede tener fundamento en los hechos declarados por la ley como delictuosos, es decir, traición, cohecho y otros crímenes y delitos; en tanto que la segunda de las situaciones sustenta que los Juicios Políticos deben tener fundamento ilimitado, quedando exclusivamente en manos del Senado su definición, interpretación amplia que ha prevalecido en las dos cámaras del Congreso americano.¹²

Bajo este contexto y desde mi muy particular punto de vista, comulgo con la segunda de las situaciones debido a que considero que el Juicio Político en México debe tener fundamento ilimitado, porque de ello dependería en gran medida la verdadera voluntad del pueblo consagrada en la democracia. Esto en el entendido de que la voluntad del pueblo no debe terminar con la elección del titular que los represente, sino incluso defender el derecho sobre su postulación y el desempeño de su función.

En México, específicamente en la llamada Constitución de Apatzingan de octubre de 1814; las responsabilidades en las que incurrían los funcionarios públicos por delitos oficiales, como por ejemplo, los delitos de infidencia,

¹² Raúl F. Cárdenas, *op.cit.* p.325

concusión y dilapidación de los caudales públicos se mezclaban principalmente con los delitos de herejía y apostasía. Asimismo, los funcionarios eran responsables de los decretos, órdenes t actos contra la Constitución y las leyes. Los funcionarios públicos que eran miembros del Supremo Gobierno, el cual estaba formado por tres individuos y los funcionarios del Supremo Tribunal de Justicia, compuesto por cinco individuos, podían ser juzgados por los delitos citados anteriormente. De las responsabilidades en que incurrían los funcionarios conocía el Tribunal de Residencia, el cual era elegido por el Congreso de entre las personas que eran nombradas por las Juntas Provinciales, mismos que también nombraban a los diputados del Congreso.

En dicho ordenamiento, se preveía la posibilidad de someter a los funcionarios al juicio de residencia, así como a ciertos delitos religiosos y oficiales; tal como lo contemplaba el artículo 59, que a la letra enunciaba lo siguiente: *“Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero 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 este reglamento por los delitos de herejía y apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”*.

Por su parte el artículo 150, expresaba lo siguiente: *“Los individuos del Gobierno se sujetarán asimismo al juicio de residencia; 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”*. Este último artículo, señalaba lo siguiente: *“No podrá el Supremo Gobierno: Arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.”*

Como ya se dijo el Tribunal de Residencia, que era creado por el mismo Congreso, era el que conocía de los “juicios de residencia”, para los cuales existía un procedimiento en el que primeramente intervenía el propio Congreso en pleno, de una manera muy confusa, y una vez que éste declaraba la procedencia de la acusación, ordenaba suspender de sus funciones al acusado y posteriormente enviaba el asunto al Tribunal de Residencia que conocería del mismo, el cual sustanciaría y sentenciaría al empleado. En el capítulo XIX, de ésta Constitución de 1824, se señalaban las funciones del Tribunal de Residencia, par quedar como sigue: *“Artículo 224. El Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.”*; mientras que el artículo 227, refería: *“Artículo 227.- Conocerá también el Tribunal de Residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por los delitos indicados en el Artículo 59, a los cuales se agrega, por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del Artículo 166.”* Empero, dicho Tribunal de Residencia no podía actuar, sino cuando el propio Congreso lo requiriera, puesto que era aquél el que lo nombraba, tal y como lo refiere el artículo 228 del propio ordenamiento, que señalaba lo siguiente: *“Artículo 228.- En las causas que menciona el Artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promoverá de oficio, y actuará todo lo conveniente, para declarar si ha, o no lugar a la formación de causa; y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado, y remitirá el expediente al Tribunal de Residencia, quien previa este declaración, y no de otro modo, formará la causa, la sustanciará, y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes.”*

Así pues, tenemos que si bien es cierto, que es el principal antecedente de la responsabilidad en México, también lo es que en ésta Constitución, no se decía en que consistían las causas o juicios de residencia, ni qué efectos, ni que sanciones tenía la resolución que en ellas se dictaba.

El sistema americano en relación al Juicio Político o Impeachment fue expuesto por Alexander Hamilton en El Federalista Número 65, para Hamilton la finalidad del Juicio Político es la separación del servidor indigno del cargo público y no la sanción pecuniaria o patrimonial de un acto indebido, aunque después del juicio pueda contener otras sanciones. Hamilton destacó la importancia de separar la responsabilidad política de los demás tipos de responsabilidad debido a que el daño ocasionado por un funcionario infringe a la comunidad política, misma que debe ser resarcida mediante la remoción del funcionario después del procedimiento seguido ante un órgano político.¹³

La aplicación de las sanciones penales es competencia de la autoridad judicial, por su parte, la naturaleza de las sanciones del Juicio Político es exclusivamente política, de lo contrario el principio non bis in ídem se violaría debido a que nadie puede ser sancionado dos veces por el mismo delito.

El Juicio Político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional. Por ello, el órgano político al que se le encomienda el papel de juez sólo conocerá y decidirá sobre imputaciones de carácter político, por lo que en nuestro sistema de derecho deben entenderse tan sólo como las violaciones a la Constitución y a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y no cuestiones penales por violación a las leyes de dicho orden. Por lo tanto, las sanciones que determine en su caso el órgano juzgador serán exclusivamente de carácter político, por ejemplo, la remoción del cargo a desempeñar, la inhabilitación para ocupar un cargo o desempeñar comisiones de carácter público, etc.

En este sentido, la responsabilidad de los funcionarios públicos debe ser un signo del sistema democrático, debido a que en todos los regímenes bajo

¹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, p. 1867

esta forma de gobierno se han estructurado e implantado instituciones jurídicas que la prevén sustantivamente y la regulan adjetivamente. Por ello, en un régimen democrático consideramos que los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que los personifican ejecutando las funciones que se les encomiendan deben ser reputados naturalmente servidores públicos, y no privilegiarlos dentro del orden especial que representa el cargo que desempeñan, caso específico el del titular del Ejecutivo.

CAPÍTULO 2. Responsabilidad de los Servidores Públicos. Concepto y naturaleza jurídica.

2.1. Concepto Gramatical.

El vocablo castellano responsabilidad deriva del latín, *responde, es, ere*, compuesto de *re* y *spondeo, es, ere* –que es traducible como estar obligado-, se trata de una voz anfibológica, dadas sus diversas interpretaciones, las cuales son: a) calidad de responsable; b) deuda, obligación de responder; c) cargo u obligación moral que resulta del posible yerro en cosa o asunto determinado; y d) capacidad existente de todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo inteligente y libre.

Por responsabilidad se entiende, “capacidad u obligación de responder de los actos propios, y en algunos casos de los ajenos”.¹⁴

Un segundo concepto señala: “Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro a consecuencia de delito, de una culpa o daño o de otra causa legal”.¹⁵

Un tercer concepto, refiere: “La relación de causalidad que vincula a un sujeto con los actos que realiza, e incluso, como la capacidad de un sujeto para responder por la posible realización de hechos aun no ocurridos. Un concepto más preciso explica que la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico”.

¹⁴ Diccionario Enciclopédico. Grupo Editorial Océano. Edición 2001. España. p 1395

¹⁵ Nueva Enciclopedia Sopena. Tomo Cuatro. Editorial Ramón Sopena, S.A. Barcelona, España. 1961. p. 1204

Por su parte la Real Academia Española, refiere en cuanto a responsabilidad, lo siguiente: “Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”.

La responsabilidad es una virtud que puede observarse en uno mismo o en el prójimo. Se dice que una persona es responsable cuando consciente de sus actos sabe que es la causa directa o indirecta de un hecho, por el cual es plausible de ser imputable y hasta deberá responder por el llegado el caso.

Pero este no es el único significado que le podemos dar a este término, ya que también comprende otros sentidos, como ser el de cargo, [compromiso](#) o la [obligación](#) para con algo, por ejemplo, una maestra tiene la responsabilidad de llevar a buen puerto la [educación](#) de los alumnos que tiene a su cargo. También se lo aplica como un sinónimo de causa y puede usarse para explicar por ejemplo cuál fue la causa de un determinado [accidente](#): la ausencia del cinturón de [seguridad](#) en el conductor y su acompañante fue la responsable que ambos saliesen despedidos del vehículo. También se lo puede encontrar aplicado a definir la imputabilidad de una deuda u obligación, que sería el caso de un instrumento o herramienta de nuestra propiedad y que le causó un daño a otra persona, entonces, nosotros, por ser dueños de este seremos los absolutos responsables del daño que haya producido.

El concepto de responsabilidad va de la mano del concepto de libertad, ya que sin esta no existiría la posibilidad de elegir hacerse cargo, responsable de una situación o persona y sin dudas es su complemento y mejor compañera.

En tanto, el concepto de responsabilidad tiene una importante significación en el campo del derecho y se lo conoce regularmente como responsabilidad jurídica.

Se dice que alguien tiene la responsabilidad jurídica de o sobre algo cuando transgrede una norma jurídica. Indefectiblemente y aparejado a este quiebre y falta de observación de la norma preestablecida aparecerá la sanción, que es la reacción de la sociedad, la cual reclamará esta desviación ante la autoridad pertinente, que en este caso será la judicial, siendo esta última la que tendrá como menester castigar al individuo que pasó por alto esa norma.

2.2. Concepto Doctrinal.

Partiendo de la idea de que el concepto de responsabilidad de manera amplia y general se encuentra perfectamente delimitado en los diccionarios convencionales, como *“deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro a consecuencia de delito, de una culpa o daño o de otra causa legal. Del vocablo responsabilidad deriva el de responsable: “obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona”*.

Por otro lado, por lo que aquí interesa, la autora Guadalupe Cano de Ocampo define a la responsabilidad como la obligación que puede encontrarse determinada, individualizada en la propia norma o valer erga omnes, ante el derecho subjetivo de alguien que tiene que ser respetado por todos, en quienes recae esa obligación de respeto.¹⁶

¹⁶ *Cano de Ocampo, Guadalupe. “La Responsabilidad Oficial” Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2000.*

Según Hans Kelsen, un individuo es responsable “*cuando es susceptible de ser sancionado*”, independientemente de que haya cometido o no un acto antijurídico. Esta definición de responsabilidad de Kelsen, no implica obviamente, que es el sujeto responsable haya sido efectivamente sancionado; se es responsable cuando, según el ordenamiento jurídico, deba aplicarse al individuo una sanción, independientemente de que, de hecho se le aplique.

2.3. Concepto Jurisprudencial.

Nuestro máximo tribunal, refiere que la responsabilidad de los servidores públicos, se encuentra contemplada en los artículos 108, 109, 111, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; cuya naturaleza de dicha responsabilidad de los servidores públicos, se tiene que la finalidad u objetivo de la sanción impuesta a quien incurra en ella, lo será el salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de todo servidor público en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; todo esto con el fin de preservar el correcto y eficiente servicio público que debe prestarse en la dependencia u organismo a su cargo, por lo que también corresponde a ellos sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades y emitir la sanción respectiva; tal como lo refiere en la tesis aislada sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del siguiente tenor y rubro:

No. Registro: 178,149
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXI, Junio de 2005
Tesis: 1a. XLI/2005
Página: 174

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUTORIDAD COMPETENTE PARA SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

Los artículos 108, 109, 111, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no especifican qué autoridad es la facultada para sustanciar el procedimiento respectivo y decidir sobre la sanción correspondiente, sino que tal determinación se deja a las leyes de responsabilidades emitidas al efecto; sin embargo, si se atiende a la naturaleza de las infracciones o responsabilidades administrativas y a los fines perseguidos con su sanción (salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de todo servidor público en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones), se infiere que tanto el procedimiento como la sanción deben ser administrativos, de manera que, por regla general, es al superior jerárquico del servidor público infractor, o a un órgano específico del propio nivel de gobierno, al que incumbe corregir las irregularidades cometidas, a fin de preservar el correcto y eficiente servicio público que debe prestarse en la dependencia u organismo a su cargo, por lo que también corresponde a ellos sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades y emitir la sanción respectiva, siendo competente la autoridad administrativa que conforme a la distribución de competencias entre los sujetos encargados de la aplicación de dicha ley, tenga la atribución de imponerla, de acuerdo con los criterios relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias previstas en la propia legislación.

Amparo directo en revisión 1710/2004. César Manuel Reséndiz Sánchez. 26 de enero de 2005. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

El artículo 13 constitucional establece que los ordenamientos jurídicos referentes a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, deben prever las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas; y por medio de éstas la administración pública deberá proteger su orden interno y salvaguardar los principios que regulan los servicios encomendados a los distintos órganos de gobierno; sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis aislada que se cita para tal efecto:

No. Registro: 179,468
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXI, Enero de 2005
Tesis: I.7o.A.346 A
Página: 1848

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA EFECTOS DE ESA MATERIA DEBEN CONSIDERARSE LAS SANCIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO EN UN SENTIDO AMPLIO.

Conforme al artículo 113 de la Constitución Federal, las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos deben determinar sus obligaciones, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. El propio precepto normativo establece también que ese tipo de ordenamientos jurídicos deben prever las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. De ese modo, en aquellos casos en que la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, empleen la leyenda "sanciones administrativas", ésta debe entenderse referida a las sanciones disciplinarias como medida correctiva impuesta por el órgano de gobierno competente legalmente para ese efecto, a través de la cual la administración pública protege su orden interno y salvaguarda los principios enunciados que regulan los servicios encomendados a los distintos órganos de gobierno.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 3607/2004. Efrén Avelino y Granados. 14 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

En otro orden de ideas, se tiene que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no se configura únicamente con una acción, puesto que

puede darse igualmente por alguna omisión de los mismos; la omisión como tal no es simplemente el no hacer nada, sino que es el no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer; o lo que es lo mismo, se podría decir que la omisión administrativa es, entonces, la omisión de la acción esperada; sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis aislada que es del siguiente tenor y rubro:

No. Registro: 183,409
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVIII, Agosto de 2003
Tesis: VI.3o.A.147 A
Página: 1832

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR OMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN SU CONFIGURACIÓN.

En el terreno de la responsabilidad administrativa, la omisión, social y jurídicamente relevante, estará referida siempre a una acción determinada, cuya no realización constituye su existencia. No hay una omisión en sí, sino siempre y en todo caso, la omisión de una acción concreta. De aquí se desprende que el autor de una infracción administrativa debe estar en condiciones de poder realizar la acción; si no existe tal posibilidad, por las razones que sean, no puede hablarse de omisión. Omisión no es, pues, un simple no hacer nada, es no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer. Todas las cualidades que constituyen la acción en sentido activo (finalidad y causalidad), han de estar a disposición del sujeto para poder hablar de omisión. La omisión administrativa es, entonces, la omisión de la acción esperada. De todas las acciones posibles que un servidor puede realizar, al ordenamiento jurídico administrativo sólo le interesa aquella que la administración pública espera que el servidor haga, porque le está impuesto el deber legal de realizarla. La responsabilidad administrativa omisiva consiste, por tanto, invariablemente en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; luego, ésta es, estructuralmente, la infracción de un deber jurídico. De esta suerte, lo esencial en esta responsabilidad es el incumplimiento de un deber, al omitir el servidor una acción mandada y, por tanto, esperada con base en el ordenamiento jurídico, con la puntualización

de que la omisión también puede presentarse como una infracción de resultado, al vincularse el "dejar de hacer" a una consecuencia.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 130/2003. 12 de junio de 2003. Unanimidad de votos.
Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jorge Arturo Porras
Gutiérrez.

Asimismo, referente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se tiene que surge como consecuencia de los actos u omisiones, que señale la propia ley, pues si no se considerara de esta manera, bastaría únicamente que los ordenamientos jurídicos referentes a la responsabilidad citada anteriormente, no previeran tal situación, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, tal argumento encuentra apoyo en la tesis de jurisprudencia, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que es del siguiente tenor:

No. Registro: 184,396
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVII, Abril de 2003
Tesis: I.4o.A. J/22
Página: 1030

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del

funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 316/2002. Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Revisión fiscal 357/2002. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Exploración y Producción. 12 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Revisión fiscal 37/2003. Titular del Área de Responsabilidades de la Unidad de Contraloría Interna en el Instituto Mexicano del Seguro Social, encargado de la defensa jurídica de este órgano de control y del titular del ramo. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 22/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de encargado de la defensa jurídica de dicho

órgano interno y en representación del Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión Fiscal 50/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Exploración y Producción, en representación del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 2 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

El artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”.

Esto es, cuando la citada ley no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, es decir, cuando se arbitren cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público; cobrando aplicación las siguientes tesis de jurisprudencia sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que son del siguiente tenor y rubro:

No. Registro: 190,265
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIII, Febrero de 2001

Tesis: I.7o.A. J/12

Página: 1701

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe ninguna otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido en el capítulo IV del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2037/98. Fernando Ventura Moussong. 20 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.

Amparo en revisión 2397/98. Gregorio Ángel Tadeo Morales. 27 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.

Revisión contenciosa administrativa 147/99. Jefe de la Unidad de lo Contencioso del Gobierno del Distrito Federal. 27 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Ma. del Rocío Sánchez Ramírez.

Amparo directo 7057/99. Mario Ernesto Gámez Paco. 6 de julio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Jorge Villalpando Bravo.

Revisión fiscal 1977/2000. Titular del Órgano de Control Interno en el Registro Agrario Nacional de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 13 de diciembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Miguel Ángel Betancourt Vázquez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, enero de 1997, página 540, tesis VIII.1o.8 A, de rubro: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES."

No. Registro: 188,105

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Diciembre de 2001

Tesis: 2a./J. 60/2001

Página: 279

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y, EN SU CASO, EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL RELATIVA.

De la interpretación literal de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se advierte que los citados ordenamientos penales son aplicables supletoriamente "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas ...", por lo que dicha expresión debe entenderse en términos generales, esto es, al no referirse a un título o capítulo de aquélla en concreto, sino que al decir en "esta ley", se hace alusión a cualquier procedimiento que se establezca en este ordenamiento jurídico, como lo es el de responsabilidad administrativa, ya que si la ley no distingue, tampoco, en aras de la interpretación de la norma, puede hacerse diferenciación alguna, en donde no existe, en cuanto a su aplicación. Lo anterior se robustece si se toma en consideración que esta interpretación es congruente con la naturaleza jurídica sancionadora de la ley de la materia y con los principios generales que con ésta se relacionan, pues si las normas de derecho común que la rigen, son las relativas al orden penal, se justifica plenamente que ante la ausencia de un cuadro normativo general respecto de situaciones jurídicas que exigen su imperiosa regulación, como son las cuestiones relativas a alguno de los procedimientos que en la ley citada se establecen, así como en la apreciación de pruebas, por

seguridad jurídica del gobernado, se apliquen de manera supletoria las disposiciones de los ordenamientos penales señalados.

Contradicción de tesis 47/2001-SS. Entre las sustentadas por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 31 de octubre de 2001. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Tesis de jurisprudencia 60/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de noviembre de dos mil uno.

Por último cabe precisar que la responsabilidad de los servidores públicos, tiene diversos ámbitos legales de aplicación, como son el laboral, en su carácter de trabajador, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, el político cuando así está previsto acorde a la investidura del servidor público, así como el penal y el civil, pues como persona, sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles. Cabe señalar que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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; cobrando aplicación las siguientes tesis aisladas sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito, así como por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, que son del siguiente tenor y rubro:

No. Registro: 193,487
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
X, Agosto de 1999
Tesis: IV.1o.A.T.16 A
Página: 799

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).

El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 31/99. Contraloría Interna en la Secretaría de Energía. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José R. Medrano González. Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez.

No. Registro: 200,154
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa, Constitucional
Novena Época

Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
III, Abril de 1996
Tesis: P. LX/96
Página: 128

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

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

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.

2.4. Concepto Legal.

Partiendo del supuesto en cuanto a la responsabilidad civil, ésta queda contemplada en el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, al respecto establece:

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

El anterior supuesto prevé precisamente el surgimiento de la responsabilidad civil, que se presentará por el obrar ilícito o contra las buenas costumbres, pero siempre y cuando cause un daño a otro; de esta forma, su aplicación en el ámbito estatal es consignada en el artículo 1927 del referido ordenamiento, precepto que señala:

“Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la Ley de la materia y en los demás casos en términos del presente Código.”.

En este tenor el numeral transcrito prevé, desde el sentido estricto de la materia civil, la obligación de que el Estado tiene que responder por pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, responsabilidad que es objetiva solo en determinados casos y en la que el Estado responderá absolutamente de los daños cuando el servidor público no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para dicho efecto; así es consignada la responsabilidad desde su punto genérico (materia civil) y calidad específica (servidor público).

La estimación de los daños en los supuestos de responsabilidad civiles centrará precisamente en torno a lo dispuesto por los artículos 1916 y subsecuentes del Código Civil del Distrito Federal en vigor.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, enuncia las obligaciones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, las cuales tendrá que cumplir para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, y evitar el incurrir en responsabilidad.

Por su parte el párrafo segundo del artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, refiere que incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

Por otro lado, cabe hacer mención que desde el punto de vista de la supremacía de la ley, el artículo 108 de nuestra Constitución es el que da origen a la ley específica en materia de responsabilidad de servidores públicos, toda vez que el ejercicio del poder estatal constituye un acto singular, con características propias; de ahí que los individuos que participan en él se van distinguiendo de los otros miembros del grupo social, se trata de personas que en la realización de sus actividades, utilizan recursos materiales y económicos, de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto poder de responsabilidad, le son confiados para la persecución de los fines del Estado.

Estos signos distintivos son aplicables a los individuos a quienes las normas legales defines como servidores públicos”.¹⁷

2.5. Naturaleza Jurídica de la Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Resulta relevante tratar el tema referente a la naturaleza jurídica sobre la responsabilidad de servidores públicos, esto con la finalidad de encontrar la causa u origen de la misma en el marco del régimen de gobierno que a la fecha nos rige; así tenemos su gestación desde sus primeros movimientos constitucionalistas en nuestro país, mismos que se produjeron a raíz de la búsqueda de la democracia como exigencia del pueblo hacia sus gobernantes.

Así, quedan asentadas las bases sobre las cuales debe definirse la naturaleza jurídica de la responsabilidad de los servidores públicos consagrada constitucionalmente en el artículo 108.

Desde el punto de vista del Derecho Público, eminentemente la naturaleza jurídica de la responsabilidad de los servidores públicos toma su origen por las razones expuestas en el Derecho Constitucional, sin embargo, es conocido por la doctrina de dicha rama, a su vez se subdivide en muchas otras ramas, siendo una de ellas el Derecho Político, en el cual debe ubicarse el surgimiento de la naturaleza en cita, porque tal debe entenderse “el que regula el orden y funcionamiento de los poderes del Estado y sus relaciones con los ciudadanos”¹⁸

En razón a lo expuesto, primeramente debe entenderse la naturaleza jurídica propuesta desde el punto de vista de su origen, esto es el Derecho

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 3ª. Edición. México, Porrúa, 1999. p. 13

¹⁸ Juan Palomar de Miguel, Diccionario para Juristas. México 1981 Pp. 406-407

Constitucional, asimismo desde su perspectiva específica que es el Derecho Político, pese a ello la ley reglamentaria del artículo 108 constitucional, nos lleva al supuesto de pensar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe ser de carácter político pero referido a servidores públicos, sin embargo la ley reglamentaria no es entendida con tal carácter, sino que su ámbito se encuentra delimitado por el aspecto de responsabilidad, pero es cierto que el ánimo de ésta en su contenido, guarda principios estrictamente políticos porque las relaciones que regula se dan en razón del orden y funcionamiento de los poderes del Estado en relación con los ciudadanos, lo que considero desde mi particular punto de vista, el ejercicio pleno de la democracia.

En este sentido resulta prudente abordar lo siguiente: el Derecho Constitucional que a su vez contiene en su estructura al Derecho Político y Democrático, en este orden, debe tenerse la consideración insuperable en referencia a sostener si la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos, realmente provienen del Derecho Político o del Democrático, o en su caso del Derecho Constitucional, partiendo del supuesto en cuanto a que lo general manda a lo particular, haciendo el recorrido sistemático de las áreas del Derecho que se han tocado, observamos lo siguiente, el Derecho Público es definido como “el que regula el orden general del Estado y sus relaciones con los súbditos, así como con los demás Estados”.¹⁹ Tal derecho se subdivide a su vez en un sinnúmero de ramas dentro de las cuales se encuentra el Derecho Constitucional, rama que a su vez se subdivide en otras más que para nuestro estudio son básicamente dos, Derecho Político y Democrático; ahora bien, si por regla general partimos de la naturaleza jurídica de la responsabilidad de los servidores públicos, ésta pertenece al Derecho Público, sin embargo, desde un punto de vista estricto, se estima que es esencialmente de Derecho Democrático, porque es el pueblo, quien integrado en un Congreso sancionará finalmente la responsabilidad en cita.

¹⁹ Idem

Desde el plano constitucional la naturaleza jurídica de los servidores públicos tiene tan solo por objeto determinar por cual o cuales ramas del derecho va a ser regulado, atendiendo específicamente a lo que ha dado surgimiento, por ello para muchos tratadistas, la Constitución es propiamente la solución al problema por que ella a su vez se complementa de leyes reglamentarias, que en el caso que nos ocupa pueden citarse las siguientes:

- 1.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 2.- Ley de la Administración Pública Federal.
- 3.- Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

De esta forma queda constatado que el objeto de la naturaleza jurídica de la responsabilidad de los servidores públicos no puede ser atribuida en sus bases al Sistema Constitucional Mexicano, porque éste se rige por disposiciones reglamentarias que les han dado el carácter como tales. En este orden, la naturaleza jurídica de que hablamos si bien encuentra su sustento en sentido amplio en el Derecho Público, éste a su vez se auxilia de la rama constitucional, cuyo objeto es determinar la procedencia de la responsabilidad del servidor, pero no así su reglamentación, ya que éste compete por atribuciones propias a las leyes reglamentarias de que hemos hablado y que pueden en casos determinados ser aplicables en la resolución que se emita con respecto a la responsabilidad buscada.

En el marco del Derecho comparado, caso específico del derecho norteamericano, las responsabilidades de los servidores públicos es sancionada en relación al ejercicio pleno de la democracia porque sus representantes tienen por encomienda esencial la representación legítima de los intereses del pueblo, aportándose de favoritismos políticos o sometimientos a un poder

absoluto, de ahí que el ejercicio de la naturaleza de la responsabilidad atribuida a funcionarios públicos se encuentre establecida en esencia a proteger los intereses del pueblo, respetando sobre todo los principios de orden público frente a los intereses privados.

Con mayor referencia podemos advertir que el origen de la responsabilidad de servidores públicos en los Estados Unidos de América, se ha fortalecido día con día en la medida en que la democracia se ha constituido como nota distintiva del régimen de gobierno que actualmente lo rige; en el plano de nuestro actual gobierno ocurre todo lo contrario, ya que si bien es sabido, la responsabilidad de servidores públicos es coexistente a la democracia, ésta en México aún se encuentra en desarrollo, quizá por niveles tan bajos de sufragio que en muchos de los casos se ha dicho que el abstencionismo en las votaciones es el peor enemigo de la democracia y que dicho abstencionismo no es otra cosa sino el reflejo de la falta de educación electoral del pueblo mexicano; sin embargo la naturaleza jurídica de la responsabilidad de los servidores públicos desde el punto de vista del derecho comparado, se ha reconocido en relación al pleno ejercicio de la democracia.

2.6. Responsabilidad de los Servidores Públicos, perspectiva de conceptualización legal.

Conforme a lo dispuesto por el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho título ha sido denominado “El tercer método de control jurisdiccional de la Constitución relativo a los artículos 108 al 114 constitucionales”²⁰, la conceptualización de la responsabilidad de los servidores públicos en este ámbito, se da en razón principalmente al artículo 108

²⁰ Delgado Moya, Rubén. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. 9ª ed., México, Sista, 1999

constitucional y a su ley reglamentaria, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así, dice que la responsabilidad de los servidores públicos “de acuerdo al artículo 108 constitucional se dará en razón a tener considerados por servidores públicos a los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de la Administración Pública Federal o capitalina; siempre y cuando omitan salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponde y de acuerdo a los supuestos establecidos por el artículo 47 de la Ley Orgánica”.²¹

2.7. El Procedimiento de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos contempla en su Título Segundo el procedimiento ante Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, al respecto el artículo 6 de la citada ley determina lo siguiente:

Artículo 6. “Es procedente el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior redunden en el ejercicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”

Por otra parte, el artículo 7 del citado ordenamiento establece al respecto:

²¹ Idem.

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

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

No procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas.”

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a los dispuesto por la legislación penal”.²²

Es preciso considerar que es improcedente el Juicio Político como lo advierte el artículo transcrito por la mera expresión de las ideas, tratándose

²² Ídem.

principalmente de diputados, aún cuando en su orden se contemplan todos los servidores públicos.

En el caso de procedencia según se advierte en lo expuesto, el Congreso de la Unión es el órgano encargado de valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere el artículo antes transcrito, sin embargo cuando dichos actos u omisiones tengan carácter delictuoso se formulará *Declaración de Procedencia* a que alude la ley a la que se hace referencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Ahora bien, en caso de que la resolución que se dicte en el Juicio Político sea condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución, pero también podrá imponérsele inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde 1 a 20 años, como lo dispone el artículo 8 del citado ordenamiento.

El procedimiento en el Juicio Político se encuentra establecido a partir del Capítulo II de la citada ley, procedimiento que contempla dieciséis artículos; y por su parte, el procedimiento para la declaración de procedencia comprende tan solo cinco artículos, sin embargo, hay disposiciones comunes para ambos capítulos referentes tanto a la procedencia del Juicio Político como a la Declaración de Procedencia. Por lo que respecta a las disposiciones comunes, éstas se encuentran integradas de dieciséis artículos; de esta forma procederemos en forma sistemática a hacer mención primeramente del Procedimiento del Juicio Político.

PRIMERO. En el Juicio Político se tiene como nota característica que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7 de la citada ley, o bien por las

conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 del citado ordenamiento.

SEGUNDO. La denuncia debe estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. Sin embargo, para el caso de que dicho ciudadano no contare con dichas pruebas por estar imposibilitado por estar en posesión de la autoridad, podrá solicitarlas haciéndolo saber.

TERCERO. La denuncia anónima no produce efecto alguno dentro del Procedimiento de Juicio Político.

CUARTO. El Juicio Político solo podrá iniciarse durante el tiempo que el servidor público se encuentra en su cargo, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

QUINTO. Las sanciones correspondientes en el Juicio Político se aplicarán en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

SEXTO. La Cámara de Diputados es la encargada de llevar a cabo el procedimiento relativo al Juicio Político, por ello se le conoce como *Órgano Instructor y de Acusación*, y la Cámara de Senadores funge como *Jurado de Sentencia*.

SÉPTIMO. Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, serán las encargadas de sustanciar el procedimiento de Juicio Político, es decir, que con este nombre se conoce a la Cámara de Diputados sustanciado dicho procedimiento; quienes designarán cinco miembros cada una para que en unión de sus presidentes y un secretario por cada comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de

Juicio Político, así lo señala el artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General.

OCTAVO. Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras la constitución de comisiones para el despacho de los asuntos, se referirá de igual manera, a la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en dicha ley, aprobada la propuesta, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la *sección instructora en la Cámara de Diputados y la de enjuiciamiento en la Cámara de Senadores*.

NOVENO. Presentado el escrito de denuncia ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, deberá ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para la tramitación correspondiente, también deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados. Posteriormente la Subcomisión de Examen Previo procederá en un plazo no mayor de 30 días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de dicho ordenamiento; si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen la conducta atribuida y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de infracción y la probable responsabilidad del denunciado, y por tanto la incoación del procedimiento, en caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

DÉCIMO. La Subcomisión de Examen Previo puede admitir pruebas supervenientes, caso en el cual volverá a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

DÉCIMO PRIMERO. La resolución que dicte dicha Subcomisión en la cual desecha la denuncia, admite revisión por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los presidentes de las Comisiones o a solicitud de cuando menos, el diez por ciento de los Diputados integrantes de ambas comisiones.

Si la resolución que dictare la Subcomisión de Examen Previo declarara procedente la denuncia, será remitida al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la sección instructora, misma que practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

DÉCIMO SEGUNDO. La sección instructora abrirá un período de prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan tanto el denunciante, como el servidor público, así como las que la propia sección estime pertinentes.

Al concluirse el plazo señalado, si no se hubieran recibido las pruebas ofrecidas oportunamente o fuera preciso allegarse de otras, la sección instructora podrá ampliar el plazo en la medida que resulte estrictamente necesario, para tal caso calificará la pertinencia de las pruebas desechando las improcedentes.

DÉCIMO TERCERO. Terminada la instrucción del procedimiento se pondrá el expediente a la vista del denunciante por tres días naturales y por el mismo término al servidor público y sus defensores, esto con la finalidad de que formulen sus alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo. Con la presentación o no de alegatos, la sección instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Si de constancias se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la sección instructora terminarán proponiendo que no ha lugar a proceder en su contra, en caso contrario se estará a lo siguiente:

- a) Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho material de la denuncia;
- b) Que se encuentra acreditada la responsabilidad;
- c) La sanción que en su caso deba imponerse de acuerdo con el artículo 8° de la ley mencionada, y
- d) Que se envíe la declaración correspondiente en concepto de acusación a la Cámara de Senadores.

El término que la sección instructora tiene para practicar todas las diligencias y formular conclusiones será de sesenta días naturales pudiendo ampliarse por una sola ocasión por un plazo que no excederá de quince días, dichos plazos se entienden comprendidos dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

DÉCIMO CUARTO. Emitidas las conclusiones, la sección instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al

Presidente de ésta, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre tal imputación, conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Orgánica del Congreso General, lo que deberá hacer dentro de los tres días naturales siguientes, lo que se hará saber por conducto de los secretarios al denunciante y al servidor público, debiendo acudir éste último asistido de su defensor para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

DÉCIMO QUINTO. La Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación el día señalado en la regla anterior, previa declaración del presidente, la secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis, así como a las conclusiones de la sección instructora concediendo la palabra al denunciante. Enseguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare para que aporten lo que a su derecho convenga, podrá replicar el denunciante, caso en el cual la contraria podrá hacer uso de la palabra.

Retiradas las partes citadas se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora, si la Cámara resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo, caso contrario se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquella ante el Senado.

Recibida la acusación por la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la sección de enjuiciamiento, la que emplazará a la comisión de diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten alegatos por escrito dentro de los cinco días naturales al emplazamiento si así lo estiman pertinente. Transcurrido dicho término la sección de enjuiciamiento formulará sus conclusiones, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto debe imponerse al servidor público y sus fundamentos.

Dicha sección podrá escuchar directamente a la comisión de diputados, al acusado y a su defensor si así lo estima conveniente o a petición de los interesados. La sección podrá disponer de la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones y las entregará a la secretaría de la Cámara de Senadores, el presidente de ésta anunciará que debe erigirse dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones en Jurado de Sentencia, procediendo la secretaría a citar a la comisión a que se refiere el artículo 21 de la Ley Federa de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al acusado y a su defensor.

DÉCIMO SEXTO. El presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá como sigue, de conformidad con el artículo 24 de la mencionada Ley.

1. La secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento.
2. Se concederá la palabra a la comisión de diputados, al servidor público, a su defensor o a ambos.
3. Retirado el servidor público y su defensor, permanecerán los diputados en la sesión, se procederá a discutir, a votar las conclusiones y a aprobar los puntos de acuerdo que en ellas se contengan; el presidente hará la declaratoria que corresponde.

Debemos aclarar que caso especial guardan gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los Estados.

2.7.1. Procedimiento para la Declaratoria de Procedencia.

Este procedimiento se encuentra contemplado en el Capítulo III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el cual se enuncian los lineamientos y las fases de dicho procedimiento.

El artículo 25 de dicho ordenamiento de normas, refiere que una vez presentada la denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, y cumplidos sus requisitos para el ejercicio de la acción penal, se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento en materia de Juicio Político. En este caso, la sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del Fuero Constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado, en caso de ser improcedente lo notificará a la Cámara de inmediato para que se continúe o deseche el procedimiento sin perjuicio de que posteriormente se reanude por motivos que lo justifiquen; la sección contará con un plazo de sesenta días hábiles para rendir su dictamen, plazo que podrá ampliarse de ser necesario.

Dándose cuenta con el dictamen, el presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse un Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndole saber a las partes del procedimiento.

El día designado, previa declaración al presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea el dictamen que la sección le presente y actuará en términos del artículo 20 en materia de Juicio Político.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o

comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes. En caso negativo no habrá procedimiento ulterior mientras subsista el fuero.

La Legislatura Local actuará dando vista al Ministerio Público Federal o del orden jurisdiccional respectivo, siempre y cuando se trate de asuntos relacionados a Gobernadores, Diputados a Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

En caso de proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento para la declaración de procedencia, la secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez competente a fin de que se suspenda el procedimiento y se resuelva si ha o no lugar a proceder.

- Disposiciones comunes al procedimiento en el Juicio Político y procedimiento para la Declaración de Procedencia.

Entre otras destacan las siguientes:

- a) Las resoluciones y declaraciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.
- b) En ningún caso podrá dispensarse un trámite de los establecidos en los procedimientos de referencia.
- c) Los miembros de las Secciones, Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento podrán excusarse o ser recusados.
- d) Las Secciones o las Cámaras podrán hacerse legar de las pruebas documentales pertinentes.

- e) No podrán votar en ningún caso los Diputados o Senadores que hubiesen presentado imputación contra el servidor público o aquellos que siendo defensores después renuncien al cargo.
- f) El Juicio Político es de carácter público, excepto en la determinación en que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés general lo exijan.
- g) Las Secciones y las Cámaras pueden imponer medidas de apercibimiento para hacer cumplir sus determinaciones.
- h) La declaración o resolución aprobada por las Cámaras se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, y en su caso se notificará a la Legislación Local respectiva.
- i) Es de aplicación supletoria a la normatividad de las disposiciones comunes el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales.

2.8. Responsabilidad del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Cabe señalar que la responsabilidad del Presidente de la República es considerada responsabilidad de altos funcionarios de la Federación, en términos de los artículos 108 y 114 de nuestra Constitución.

“El Presidente de la República por los delitos graves del orden común y traición a la patria, goza de una inmunidad relativa en relación a los demás

delitos oficiales o comunes que pudiera cometer, goza de fuero constitucional desde el día de su elección”.²³

“Mientras la responsabilidad es absoluta para los demás funcionarios, por cuanto responden a toda clase de delitos, para el Presidente de la República queda limitada a los delitos que se acaban de mencionar. Nuestra Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el jefe del ejecutivo Federal, con objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de algún delito por leve que fuere. La expresión delitos graves desorden común, es ambigua y peligrosa, rompiendo con todos nuestros precedentes constitucionales, que habían sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el Jefe del Ejecutivo, la Constitución de 1857 introdujo la fórmula que se conserva vigente. Con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso contra el Presidente.”²⁴

En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los cuales puede ser acusado dicho funcionario, queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del Jefe de Estado. Por ello, parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857, especificando concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el Presidente durante el tiempo de su encargo.

La norma privativa que restringe la responsabilidad del Presidente, incluye asimismo el procedimiento especial para hacer exigible dicha responsabilidad, en su parte final, el artículo 109 constitucional, se refiere a delitos comunes y determina que cuando se trate del Presidente de la

²³ Ortega, Víctor Manuel. Federalismo o Centralismo. México, Harla, 1984. p. 13

²⁴ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. 29ª ed., México, Porrúa 1998 p. 576

República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial.

El titular del Poder Ejecutivo Federal solo puede responder por un delito oficial, el de traición a la patria, y por los delitos graves desorden común, pero el uno y los otros se identifican para el efecto de ser tratados como oficiales, mediante el Juicio Político; “así se quiso enmendar el error en que incurrió la Constitución de 1857 y que denunció Rabasa, al dejar la suerte del Jefe del Ejecutivo en manos de la Cámara de Diputados, que podía desaforarlo por los delitos graves del orden común.”²⁵

La responsabilidad del Presidente, una vez concluido su encargo, debe abordarse a la luz de la Constitución vigente, porque sólo queda la mención en ella de su responsabilidad limitada a los delitos que se especifican, de acuerdo con ello no se trata de pensar que es impunidad lo referente a la responsabilidad señalada, sino inmunidad temporal, porque de otro modo carecería de sentido la expresión de que durante el tiempo de su encargo no podrá imputarse responsabilidad al titular del Ejecutivo sino hasta una vez concluido el mismo .

²⁵ Ibidem. pp. 576-577

CAPÍTULO 3. El Juicio Político y el Poder Ejecutivo Federal en la legislación mexicana vigente.

3.1. El Juicio Político en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La necesidad de establecer desde el punto de vista doctrinal el concepto de Juicio Político, obedece a conocer el objeto esencial de éste en el marco de las atribuciones del órgano legislativo judicial, conocido también como de composición mixta.

Así pues, se tiene que por Juicio Político desde el punto de vista doctrinal se entiende “el procedimiento que se sigue en contra de un alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiere cometido y de cuya perpetración se le declare culpable.”²⁶

Por otra parte, se entiende también por Juicio Político desde el punto de vista abordado “la institución o el procedimiento constitucional a través del cual un órgano legislativo, judicial o mixta conoce y resuelve sobre la responsabilidad política en que incurra un servidor público de elevado nivel.”²⁷

Desde el punto de vista legal, el Juicio Político puede conceptualizarse atendiendo al régimen de procedencia, esto es determinar primeramente quienes son sujetos de Juicio Político, para lo cual debe atenderse al contenido del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por otra parte, deben considerarse también las violaciones por las que dichos

²⁶ Burgoa, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano. México, 2007 Ed. Porrúa. P. 565

²⁷ Sánchez Bringas, Enrique Derecho Constitucional. México, 2007 Ed. Porrúa. p. 700

sujetos son merecedores del Juicio Político; por último, el procedimientos aplicable para dicho efecto, mismo que se encuentra previsto en la propia Constitución en sus artículos 111 al 114.

Independientemente de lo expuesto, se advierte de que desde el punto de vista en que se abordó el concepto de Juicio Político, debe considerarse también la Declaración de Procedencia, a fin de que puede procederse penalmente en contra de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 de nuestra Carta Magna, procedimiento que se rige por las disposiciones aplicables al Juicio Político.

Es claro que la Declaración de Procedencia se refiere a ilícitos diferentes a los que dan origen al Juicio Político, es decir, una es consecuencia penal y la otra es administrativa.

Sobre el particular, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez sostiene: “Tratándose de los delitos comunes la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consiste en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero. El acto de la Cámara, si ésta resuelve en sentido afirmativo, no es por tanto acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario.”²⁸

Sigue mencionando el tratadista consultado que: “es el juez del orden común quien conocerá del proceso y aplicará en su caso la pena, una vez que el presunto responsable pierde la inmunidad por resolución de la Cámara o por haber expirado el tiempo natural de su encargo, si la Cámara desafora y el Juez

²⁸ Arroyo Herrera, Juan Francisco Régimen Jurídico de Servidor Público, México, Ed. Porrúa P. 96-97

absuelve, los funcionarios que poseen derecho propio al cargo están en condiciones de reasumirlo, si todavía no concluye el periodo para el que fueron designados”.

En el ámbito constitucional, el artículo 109, en su fracción primera refiere textualmente lo siguiente:

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

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

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

De lo anteriormente transcrito cabe señalar que corresponderá al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, y que aquellos servidores que incurran en responsabilidad, se les impondrán, mediante Juicio Político, las sanciones que señala el artículo 110 de la propia Constitución Federal, en sus párrafos segundo y tercero que a la letra señalan:

Artículo 110. *Podrán ser sujetos de juicio político (...)*

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

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

Así pues, se tiene que el Juicio Político sólo procede cuando algún servidor público cometa alguna violación grave a la Constitución o a las Leyes Federales; el manejo indebido de fondos y recursos federales; pero no se contempla que se le pueda enjuiciar por algún delito del orden común, situación que se estudiará en capítulo por separado.

3.1.1. El Juicio Político en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Juicio Político en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentra contemplado en los artículos 5 y 6 del citado ordenamiento legal, los cuales refieren textualmente lo siguiente:

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

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

ARTÍCULO 6o.- Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

De la transcripción anterior, tenemos que el artículo 5, nos remite al artículo 110 constitucional, en el cual se enuncian los servidores públicos que son sujetos del Juicio Político, mientras que en su párrafo segundo refiere que los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por otro lado el artículo 8 de la citada ley, menciona que en caso de ser condenatoria la sentencia en contra del servidor público sujeto a Juicio Político, éste será sancionado únicamente con la destitución, o inclusive con una inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

El procedimiento en el Juicio Político está regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el capítulo II; en su artículo 9, refiere que cualquier ciudadano podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de la propia ley, las cuales consisten en: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. Cabe recordar que “El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones”.²⁹

El artículo 12 de la citada ley, nos da el parámetro para el procedimiento que debe seguirse en la denuncia para que se siga el Juicio Político, el cual consiste en cinco fases que son:

²⁹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

a) *El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;*

b) *Una vez ratificado el escrito, la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo turnará a las Comisiones que corresponda, para la tramitación correspondiente. Si se trata de una denuncia presentada en lengua indígena, ordenará su traducción inmediata al español y lo turnará conforme al procedimiento establecido;*

c) *La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o., de esta Ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7o. de la propia Ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.*

En caso de la presentación de pruebas supervivientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;

d) *La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones, y*

e) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

Asimismo, la Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho que se le imputa al servidor público sujeto a Juicio Político; ésta misma sección abrirá un período de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias. Una vez terminada la instrucción del procedimiento, el expediente se pone a la vista del denunciante por un plazo de tres días e igualmente un plazo de tres días al servidor público y sus defensores, para que estén en posibilidades de ofrecer sus alegatos en los seis días siguientes; posteriormente la Sección Instructora ofrecerá sus conclusiones; las que declararan si el servidor público es responsable o no de la conducta de la que se acusa, dichas conclusiones son entregadas a la Cámara de Diputados, la que tendrá un plazo de tres días para resolver sobre el asunto.

Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado; el cual la remitirá a su vez a la Sección de Enjuiciamiento para que emplace a las partes para que presenten sus alegatos dentro de los cinco días siguientes. Transcurrido dicho plazo, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando

los preceptos legales en que se funde. Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Finalmente, recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

1.- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;

2.- Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos;

3.- Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

3.2. El titular del Poder Ejecutivo Federal como sujeto de Juicio Político.

El cargo del titular del Poder Ejecutivo como en anteriores capítulos se citado, ha sido considerado por mucho un cargo unipersonal, dotado del poder por encima de los demás poderes, lo que ha provocado que en México se gobierne bajo un sistema presidencialista a la luz de la política que actualmente ha quedado descubierta a los ojos de otros sistemas políticos.

Desde mi punto de vista, estimo que el titular del Poder Ejecutivo debe ser sujeto de Juicio Político precisamente por las facultades de las cuales está dotado, conforme a lo dispuesto por el artículo 89 de nuestra Constitución, como es el caso de lo que disponen las fracciones I y II de dicho numeral, independientemente de muchas otras a que también alude el numeral en cita. Sin embargo, considero importante abordar lo referente a la fracción I, por lo siguiente:

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

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

Asimismo, considero que la fracción anterior faculta al titular del Poder Ejecutivo Federal, para expedir los reglamentos de carácter administrativo que a su exacta observancia convenga, así como también promulgar y ejecutar las leyes que expida el H. Congreso de la Unión,; es en dicho apartado donde debe puntualizarse la responsabilidad por la que a mi juicio el titular de Poder Ejecutivo debiera ser enjuiciado políticamente, ya que dicho inciso señala que aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la

otra, si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, *quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente*. De donde se infiere que, si el Ejecutivo no hace valer dichas observaciones, propone la modificación; para dicho efecto debe ser responsable en consecuencia de lo que llegare a originarse, por una u otra determinación.

La fracción II, del artículo 89 constitucional, al respecto dice:

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

Respecto a dicha facultad concedida al Titular del Poder Ejecutivo, me atrevo a estimar lo siguiente:

Considero que el hecho de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, marca el punto toral sobre el que debe responsabilizarse al Titular del Ejecutivo. Esto es así, porque si partimos de la hipótesis de que el Presidente de la República es el mandatario en quien se deposita el poder absoluto de la Federación, es inconcuso entonces que dicho sujeto con el cargo que ostenta omita ser responsable en el nombramiento de los funcionarios que han de ejecutar las facultades que por su disposición les encomiende.

Bajo esta tesitura, considero que esto rompe con la vieja tesis que afirma que para ser Presidente no se requiere preparación alguna, si como es sabido el Titular del Poder Ejecutivo, debe y ha sido por siempre un conocedor de la política estatal, un hombre culto lleno de experiencia y conocimientos afines al desempeño de su encargo; por estas razones, dicha facultad de nombrar no

debe ser tan libre como lo dispone la fracción II del artículo abordado, porque para que verdaderamente fuera libre debe implicar la responsabilidad inherente a la facultad de nombramiento, es decir que ante la eventualidad de cometer el equívoco en haber designado a quien no era idóneo para desempeñar algún cargo, el Titular del Ejecutivo debe ser enjuiciado si por culpa de su designación se causó daño a los intereses del Estado, independientemente del Juicio Político que también se siga a su designado.

De igual forma, la facultad de remover libremente a los Secretarios de Despacho, debe guardar la misma disposición antes mencionada, porque si el funcionario ha cumplido en términos por demás favorables y apegados a derecho con el encargo que le fue encomendado, sería ilógico que el Presidente de la República lo tome como pieza de ajedrez para poder combatir un lugar que espera conseguir para seguir obteniendo resultados, y que quizá al removerlo descuide la política de seguimiento que debe dársele a los trabajos realizados por el funcionario removido, lo que en gran medida ha marcado con énfasis la continuidad en los planes y programas de gobierno implementados sexenio tras sexenio por el Titular del Ejecutivo; es evidente entonces que la remoción que se cita como facultad libre del Ejecutivo, puede ser tan libre en la medida en que dicho titular se responsabilice de su designación, caso contrario dejaría de ser libre en la medida en que se sujete a demás disposiciones que convaliden su criterio o determinación.

Por otra parte, estimo aplicable lo anterior tanto para el nombramiento y remoción, de los Agentes Diplomáticos, empleados superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás empleados de la Unión, porque como se ha establecido, no es válido nombrar a quien por hecho se sabe o no puede ejercer un cargo, o en su caso descuidar un cargo removiendo al personal idóneo para enviarlo a otro en e que no es especialista o conocedor de dicha área. Por ello reafirmo desde mi muy particular punto de vista que dichas

facultades deben implicar por siempre responsabilidad del Titular del Ejecutivo mientras dicha libertad no se restrinja.

3.2.1. Atribuciones del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Las atribuciones o facultades del Presidente de la República están contempladas en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

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

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

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

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

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

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Se deroga.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Se deroga.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Respecto al punto en cita, se insiste en que debe reformarse el artículo 89 constitucional en las fracciones I, II, V, VI, XII, XIV, XV y XX; ya que desde

mi muy particular punto de vista las facultades y obligaciones consignadas al Presidente son tan amplias y libres que por derecho cualquiera puede afirmar que en verdad nuestro régimen es presidencialista, sin embargo la reforma que se propone a fin de que se limiten las libertades otorgadas al Presidente, son con la finalidad de que en verdad los Poderes de la Unión tomen en serio su papel y se cumpla el postulado de Montesquieu de la división de poderes. Asimismo, no es menos cierto que la colaboración de poderes debe subsistir para que en forma conjunta se obtenga la conciencia plural del poder estatal, que se consigna en la coexistente democracia social, de hecho dicha colaboración no significa que no exista división de poderes, sino por el contrario, la coexistencia de todos ellos en un fin específico que es el bien común, y dicha coexistencia permita también la responsabilidad común de los que tienen en sus manos los destinos del Estado.

Así pues, si se observa el contenido de las fracciones antes aludidas, visiblemente por transparencia jurídica puede notarse que las facultades encomendadas al Presidente lo hacen incluso deteriorar los principios sobre los cuales se sustentan los otros dos Poderes, y no puede ser posible que a la fecha bajo la globalización de los sistemas políticos a los que el nuestro pertenece, exista la materia que corroe a todo sistema político y que lo traslada a un plano dictatorial y no en sí democrático como lo establece nuestra propia Constitución.

3.2.2. Personalidad del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Partiendo de la idea de que en nuestro país vivimos más de cien millones de mexicanos, y por lo tanto, dicha nación debe de estar perfectamente organizado, es por lo que se divide en tres tipos de poder, los cuales son los siguientes:

- Poder Ejecutivo: Encargado de aplicar lo que marcan las leyes y, con base en estas llevar a cabo la tarea de gobernar.
- Poder Legislativo: Encargado de elaborar las leyes que rigen al gobierno y a los ciudadanos, para garantizar la coexistencia de la sociedad.
- Poder Judicial: Con la labor primordial de que las leyes se apliquen correctamente y de resolver conflictos para lograr la armonía social.

El Presidente de la República es considerado el Jefe del Poder Ejecutivo a nivel federal, y por lo tanto es el que tiene las atribuciones más importantes, en virtud de que tiene la responsabilidad de dirigir y administrar directamente al país.

El Sistema de gobierno es nuestro país, es el Presidencialista, en el cual la base del poder del gobierno se otorga al Presidente; de este modo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce como único titular del Poder Ejecutivo Federal al Presidente de la República; mismo que debe elegirse mediante sufragio universal directo y en los términos que señale la Ley Electoral.

El desarrollo de las facultades del Poder Ejecutivo en México está ligado al devenir histórico de esta nación desde su nacimiento a la vida independiente. A lo largo de su historia y con escasas excepciones, México ha tenido un sistema de gobierno, como ya se dijo, presidencial.

Tanto la Constitución de 1824, como después –aunque con ciertos rasgos parlamentarios– la de 1857 y su reforma de 1874, establecieron un sistema presidencial que se consolidó en la Constitución de 1917 y que se ha mantenido hasta nuestros días, con escasas pero significativas reformas, como

la de 1928, que amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años, la de 1933, que prohibió expresamente y de manera absoluta la reelección presidencial, o bien la de 1951 que permitió al Congreso delegar en el Ejecutivo ciertas atribuciones legislativas en materia económica y de comercio exterior.

El control del Presidente de la República sobre los otros poderes federales y sobre los gobiernos locales modificó en los hechos el sistema presidencial previsto en la Constitución y degeneró en un modelo de presidencialismo autoritario de tal envergadura que no dudaron en llamar “dictadura perfecta” o “presidencia imperial”.

En consecuencia, los constitucionalistas del 1917 buscaron crear una institución presidencial fuerte, para que estando en posibilidades de gobernar libremente no se interpusieran los intereses contrarios del Congreso y en consecuencia no se volviera a recurrir a la dictadura ni a la perpetuidad en la silla presidencial. En palabras de Rabasa³⁰: “Si la dictadura fue necesaria en la historia, en lo porvenir no será sino un peligro; si fue inevitable para sostener el Gobierno, que no puede vivir con la organización constitucional, es urgente despojarla de sus fueros de necesidad, poniendo a la Constitución en condiciones de garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, dentro de un círculo amplio, pero infranqueable.”

El proceso de concentración de tales facultades, que tuvo su primer impulso con la instauración del régimen presidencial, se gestó en los años siguientes a la adopción del texto constitucional, principalmente con la conformación, en 1929, del Partido Nacional Revolucionario y con la definición del modelo de sucesión presidencial conocido con el desafortunado pero revelador término del “dedazo” o con la figura del “tapado”, en referencia al

³⁰ Rabasa, Emilio, La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México, (1ª , Ed. 1912), 9ª Ed. Porrúa, 2002, p. 114.

candidato presidencial seleccionado por el propio Presidente para sustituirlo en el mando.

El equilibrio político no dependía del sistema de pesos y contrapesos que establece la Constitución y que caracteriza el modelo de sistema de división de poderes republicano, sino de aspectos políticos y culturales. El presidencialismo mexicano promovió y cultivó un modelo autoritario de sociedad. La cultura del autoritarismo paternalista en donde el Presidente todo podía, todo sabía y, principalmente, todo imponía, fue por décadas el rasgo característico del sistema político mexicano. El “estilo personal de gobernar” fue el factor decisorio al momento de establecer los equilibrios políticos necesarios para llevar a cabo un cambio legislativo o el diseño de determinadas políticas públicas. Ejemplos claros del control presidencial y del sello personal de cada sexenio fueron –independientemente de su pertinencia y eficacia– la expropiación de la industria petrolera de 1938 por el Presidente Cárdenas; la nacionalización bancaria de 1982 por el Presidente López Portillo o el viraje neoliberal comenzado por el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y culminado por el Presidente Carlos Salinas (1988-1994).

En la actualidad el ejercicio del poder presidencial se encuentra más controlado por los poderes constituidos. El Poder Judicial se desempeña de forma independiente y el Congreso de la Unión ya no depende de la voluntad presidencial a partir de la existencia de un gobierno dividido. Además, existen instituciones autónomas que antes no existían o estaban completamente subordinadas al presidente. El Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, son instituciones que limitan las posibilidades de una vuelta al presidencialismo autoritario. Asimismo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, junto con el IFE, ha jugado un papel importante en la transparencia de los procesos electorales, en el control del financiamiento de los partidos políticos, así como en la garantía de los derechos políticos

electorales de los ciudadanos y de los militantes de los partidos políticos. Este último aspecto es de gran relevancia para efecto de garantizar la democracia y transparencia interna en los procesos de selección de los candidatos a cargos de elección popular que hagan imposible la vuelta a métodos antidemocráticos.

Todo ello nos lleva a suponer que el resurgimiento de una presidencia imperial como se vivió en México por más de setenta años parece muy poco probable o prácticamente imposible. Sin embargo, ello no supone hablar de una vigencia plena del Estado de Derecho o de la existencia de una gobernabilidad razonablemente democrática.

Las elecciones de 2012 serán un verdadero barómetro de la democracia político-electoral y una veleta para indicar hacia donde se orientan los vientos políticos. El escenario de las siguientes elecciones no es ciertamente estable. El sistema de partidos, si bien ha mantenido un equilibrio precario con el modelo tripartidista actual, no autoriza asegurar que existan consensos claros sobre el rumbo que requiere tomar el país. La transición política de México es, como recuerda Mauricio Merino, una transición votada, no una transición pactada entre las élites del poder. Los acuerdos entre todas las fracciones parlamentarias o los principales partidos han sido muy limitados. En este sentido –como señala el mismo Merino–, “no hubo un pacto fundacional que abriera la puerta a la democratización, ni un conflicto de origen que obligara a los actores políticos a celebrar acuerdos decisivos. Lo que hubo fue un proceso gradual de pequeñas negociaciones, paso a paso, limitadas al terreno electoral.”³¹ Por ello los cambios principales han ocurrido en el terreno electoral. No ha habido tampoco una ruptura con el régimen anterior, una nueva institucionalidad o una crisis de legitimidad que haya obligado al anterior partido hegemónico a abandonar la plaza definitivamente, a su desintegración o desaparición total. Los esfuerzos por alcanzar acuerdos han sido escasos y los

³¹ Merino, Mauricio, La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México, México 2003, Fondo de Cultura Económica

que se han alcanzado han sido sospechosos, como la votación unánime y relámpago en la Cámara de Diputados de la iniciativa sobre la ley de radio y comunicaciones. Vivimos un proceso de transición a la democracia lento, fragmentado, retardado y difícil.

Por mandato constitucional, en México se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", cargo que ocupa actualmente el licenciado Felipe Calderón Hinojosa.

La elección del Presidente es directa y comienza a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y dura en él seis años.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Al respecto, resulta importante comentar lo previsto en el sitio oficial de la Presidencia de la República, en relación a que 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 puede volver a desempeñar ese puesto.

Dado que no es nuestro propósito tratar extensivamente el tema del Estado sino el de la Administración Pública, es suficiente saber que el Derecho Positivo Mexicano reconoce la personalidad del Estado, pues a éste y a otras entidades, la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos les otorga personalidad jurídica con derechos y obligaciones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxima autoridad del Supremo Poder Judicial Federal, en el decurso de su historia ha reconocido que el Estado Mexicano tiene una doble personalidad. En su obra de Derecho Administrativo, Gabino Fraga afirma que el Estado ostenta una personalidad única y que cuando se habla de la

personalidad del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial, se trata de la misma personalidad del Estado, pero manifestada en forma diferente.

Aunque la doctrina tradicional no reconoce que la Administración Pública Federal tenga personalidad jurídica, la realidad ha demostrado la necesidad de que actúe con esa personalidad. La Administración Pública es una persona jurídica que comprende muchos órganos con personalidad. En México se reconoce personalidad no sólo a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias de la Administración Pública centralizada, sino además, a las entidades de la Administración Pública paraestatal.

Por último, nuestra carta magna enuncia los requisitos que se requieren para ser Presidente de la República, mismos que se consagran en el artículo 82 del citado ordenamiento, que a la letra dice:

“Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 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 treinta 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 subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83”.

3.3. Servidores Públicos con inmunidad constitucional.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución, los servidores públicos gozan de inmunidad, entendida ésta como “la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones; también se le conoce como fuero.”³²

En relación a lo expuesto, debe entenderse según mi criterio, que el hablar de inmunidad o fuero, no es considerar al servidor público sujeto de privilegios personales, pues se encuentran prohibidos por los artículos 12 y 13 constitucionales que consagran derechos de igualdad, pero debemos aclarar que la inmunidad en el concepto referido en su sentido material, no protege al individuo sino a la función que desempeña.

En el régimen de responsabilidades públicas, establecido en el capítulo IV constitucional, gozan de inmunidad en el nivel federal, los siguientes servidores públicos:

- a) Los Diputados y senadores del Congreso de la Unión;
- b) Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- c) Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
- d) Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- e) Los Secretarios de Despacho;
- f) Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- g) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- h) El Procurador General de la República;
- i) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

³² Ibidem p. 65

- j) El Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral;
- k) Los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral; y
- l) El Presidente de la República

Cabe aclarar que el Presidente de la República dispone de un régimen especial en cuanto al desafuero, conforme a lo dispuesto por el artículo 111 constitucional.

Por el contrario los servidores público que no disponen de inmunidad, que son todos los demás que no se mencionan en el precepto legal aludido, pueden ser sometidos en cualquier momento y lugar, a la acción penal y los procedimientos correspondientes.³³

Así también, en el ejercicio del desafuero, el artículo 109 constitucional, en su último párrafo, otorga a cualquier ciudadano la posibilidad de formular las denuncias de responsabilidad en contra de servidores públicos, siendo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la entidad receptora y competente de las denuncias ciudadanas.

*“La inmunidad y fuero en los Estados modernos se ha establecido con el objeto de garantizar el cumplimiento de una función y para protegerla; la expresión inmunidad y fuero se centra en el marco del Derecho Político, con relación a los Estados de organización democrática”.*³⁴

Es conveniente destacar que lo expuesto por el autor en cita es materia de polémica, en razón de que tendríamos en nuestro sistema que garantizar la eficacia verdadera de la democracia, para que en realidad opere la inmunidad y fuero de los servidores públicos.

³³ Idem

³⁴ Moreno Sánchez, Daniel Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México, Ed. Porrúa p. 511

“La excepción a la protección de la inmunidad, se presenta cuando en ejercicio del mandato del servidor público es sorprendido *in fraganti* en la comisión de un delito considerado grave; sin que tampoco pueda ser procesado o juzgado, a menos que el cuerpo legislativo al que pertenezca conceda la correspondiente autorización”.

La inmunidad o fuero “es una medida necesaria para el ejercicio de ciertas funciones, tan es así, que el individuo al dejar de desempeñar una función automáticamente pierde la inmunidad”.

En el caso del fuero, se ha dicho que se trata de un vocablo que no es único, porque tiene diversas acepciones, se dice que se aplica a tres cosas diferentes, el primero que es la jurisdicción, ámbito dentro del cual la autoridad puede ejercer sus atribuciones, aplicada a los tribunales de justicia; en el segundo caso, se refiere al fuero juzgo, que subsistió en la Edad Media, fue una ley o código expedido para un municipio, como jurisdicción específica, como la civil, la militar o eclesiástica; en tercer lugar la prohibición de los fueros y privilegios ocurrió en el siglo pasado, siendo uno de los problemas que mayores dificultades provocó, por lo que se suprimieron a partir de 1857, así se gesta la tercer figura del fuero que es la Constitución.

En nuestros días, el fuero no debe entenderse como una proyección a determinado tipo de personas, no constituye prerrogativa o privilegio, sino más bien otorgar garantías al ejercicio de una función. El principio de igualdad ante la ley sigue vigente en estos casos oficiales, y en otros casos comunes, nada más que para ello se requiere un procedimiento especial previo que es la privación del fuero. En otros casos la responsabilidad se puede exigir después de haber concluido el ejercicio del cargo, función o comisión. No se trata, por tanto, de la posibilidad de la impunidad; tampoco de inmunidad, o sea la falta de

responsabilidad, que sí existe en el caso de las opiniones de los Diputados o Senadores.

De esta forma, el principio de igualdad ante la ley, aceptado por nuestra Constitución, tiene excepciones, al reconocer nuestra Carta Magna el fuero y dos tipos de inmunidad, una absoluta en el artículo 61 Constitucional, a favor de los parlamentarios y otra relativa en el artículo 108 del mismo ordenamiento, a favor del Presidente de la República. Respecto a los Magistrados, se establece que no se considera inmunidad alguna, sólo se ratifica un derecho esencial para el desempeño de su función, sin el cual se haría nugatoria o imposible su actuación. Sin embargo, en el derecho extranjero como en el patrio, se confunden inmunidad y fuero cuando su origen y naturaleza jurídica son totalmente distintos, diferencias que conviene señalar.

En opinión de Bielsa, el privilegio de un cuerpo concierne a la potestad especial o institucional que como tal ejerce en razón de su función y de la naturaleza de su institución, las inmunidades conciernen al cuerpo, pero por su naturaleza protegen a los miembros de ese cuerpo. La inmunidad es, por definición, una extensión a las normas, disposiciones o situaciones frente a los poderes y a todo habitante, siempre que el hecho o acto tenga relación de dependencia con el mandato legislativo.³⁵

Por su parte Jiménez de Asúa, razona al respecto que el concepto inmunidad es muy controvertido, toda vez que a lo largo del mundo es un concepto por muchos no entendido, aún cuando la mayoría de las opiniones coincide en reputarla como irresponsabilidad por los hechos delictuosos cometidos por los parlamentarios en la expresión de sus opiniones durante sus funciones o la emisión de su voto.

³⁵ Ortega, Víctor Manuel "Federalismo o Centralismo". México 1984, Ed. Harla p 13.

Otra de las opiniones más generalizadas respecto a la inmunidad es aquella que sostiene que la inmunidad es solamente una prerrogativa que deja subsistente la ilicitud del acto y la legítima defensa, siendo además responsable el copartícipe.

Así, resulta de lo expuesto, que el concepto de inmunidad en su sentido extenso signifique irresponsabilidad penal, o dicho en otros términos, que aún cuando se cometa un hecho tipificado por la ley como delito, quien goza de inmunidad no es responsable por su comisión, o no es punible el hecho, en opinión de otros autores. En la mayoría de los países democráticos, sólo gozan de inmunidad los miembros del Parlamento, y se ha establecido de esta forma en interés no de los Diputados o Senadores en particular, sino en interés de todo el Parlamento, en interés, se diría, de la Soberanía Nacional, que se supone ser representada por el parlamento.³⁶

En nuestro país, estas diversas opiniones han sido sostenidas por distintos autores, aún cuando como se refleja en la doctrina universal, es decir, que la opinión de un Parlamento no produce irresponsabilidad o punibilidad, pues si se pudiere enjuiciarlos por el delito de injurias, de difamación o calumnia, la inmunidad quedará destruida, por lo que el reglamento de la Cámara que así lo establece, es contrario al artículo 61 de la Constitución, que señala: “que los Diputados o Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellos”.

El principio contenido en este precepto obedece a la necesidad de que las funciones políticas y legislativas que competen a los Diputados y Senadores, se realicen con plena independencia y que la libre expresión de sus opiniones no esté sujeta a represiones o coacciones de ninguna especie; la declaración de inviolabilidad que éste artículo hace a favor de los miembros de

³⁶ Idem

la Cámaras del Congreso de la Unión, reforzada con la prohibición a toda forma reconvencción contra la libre manifestación de sus ideas, constituye una excepción a las limitaciones que los artículos 6 y 7 de la Constitución imponen a la libertad de expresión. En este caso no se está frente a un caso de inmunidad absoluta, pues puede ocurrir que, en la expresión de sus opiniones, algún miembro del Poder Legislativo Federal incurra en delito, sean oficiales o del orden común, y en ambas eventualidades se precisan los requisitos y trámites que deben cubrirse para que dicho representante pueda ser sancionado.

La nota explicativa al respecto es contraria a la esencia de inmunidad, entendida como ausencia de responsabilidad delictiva, pues la simple inviolabilidad por opiniones, ajustadas a derecho, no tiene sentido, por lo que inmunidad es irresponsabilidad, no fuero, como equivocadamente se sostiene.

Así pues, se sostiene de acuerdo al artículo 108 constitucional que lo tocante a la inmunidad es un privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica y en cuanto al fuero está exento de la inmunidad común.

De esta forma, puede señalarse que la inmunidad es el género y que dentro de ella como especie se encuentra el fuero.

Asimismo, se sostiene también que como complemento de la inmunidad o inviolabilidad, pero con distinta base jurídica, “es el privilegio procesal de exigir mediante suplicatorio, la autorización de la Cortes, Cámara de Diputados o Senado, para emitir el procesamiento de uno de sus miembros, es decir, el previo desafuero o antejuicio para proceder criminalmente contra él.

Dentro de nuestro actual sistema de derecho se distinguen la inmunidad y el fuero, cuyos conceptos han sido atendidos en los términos prescritos, sin embargo, respecto al fuero, nuestra Constitución establece su distinción a altos

funcionarios, los cuales, se podría decir, gozan de una justicia privilegiada, similar al fuero eclesiástico, al militar, etcétera, no obstante ello algunos autores no admiten la existencia del fuero militar en nuestra Constitución.

Dentro del derecho comparado se encuentran opiniones coincidentes y contrarias respecto de las dos instituciones parlamentarias inglesas a que nos hemos referido consagrando el juicio denominado político y la prerrogativa concedida a los miembros del Poder Legislativo, de no ser arrestados durante el período de sesiones a que asistieren, sin previa licencia de la Asamblea.

En nuestro derecho positivo actual, ambas instituciones se refunden en la expresión *fuero constitucional*, debido a características que le han sido impuestas por los textos positivos. Este fuero consagra dos instituciones, por lo que al tratar de aplicarles los mismos principios, se puede incurrir en errores y confusiones, como ha ocurrido en los casos en que se han tratado de aplicar las disposiciones que lo rigen, sin distinguos.

La ampliación de facultades concedidas a la Federación, la multiplicación de los delitos especiales y el abuso del centralismo, *entrelazan y confunden ambas instituciones*, complicando un problema ya de suyo complejo, no sólo por falta de aplicación, sino por las deficiencias y oscuridades de nuestras leyes.

3.4. Consecuencias Jurídicas derivadas del Juicio Político.

El Juicio Político como institución de responsabilidad fincada en contra de servidores públicos, tiene su origen precisamente en las faltas cometidas por éstos que provocan su responsabilidad legal. Aunado a ello las consecuencias jurídicas una vez finiquitado dicho procedimiento se reflejan en la aplicación de las sanciones, mismas que considero de las siguientes características:

- a) Administrativas
- b) Privativas de libertad

Administrativas.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 17, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 17.- Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento.

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminaran proponiendo la aprobación de lo siguiente:

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

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos”.

Así, consultando el contenido del artículo 8 de la citada ley, al respecto establece:

“ARTÍCULO 8o.- Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.”

De esta forma la aplicación de las sanciones administrativas se revela en el contenido de los preceptos antes citados, para proceder de inmediato a la ejecución de dichas sanciones.

Privativas de Libertad.- El artículo 25 de la citada ley, en el procedimiento para la Declaración de Procedencia, instituye los lineamientos específicos que se siguen en proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional; dicho procedimiento a su vez se sujetará a lo previsto en materia de Juicio Político, sin embargo, las sanciones serán de carácter penal, al conocer el órgano jurisdiccional competente de la materia. En su caso dicho órgano podrá suspender el procedimiento para el supuesto de no haberse satisfecho los requisitos del referido procedimiento.

En este orden el Juicio Político atiende a las disposiciones de carácter administrativo por el ejercicio indebido de funciones de los servidores públicos, y por lo que toca a la Declaración de Procedencia, ésta tendrá lugar cuando se presente denuncia o querrela en contra de servidores públicos contemplados en el artículo 111 constitucional.

3.5. Repercusión Política, económica y social de las resoluciones emitidas en Juicio Político.

El punto de vista que se trata en este subcapítulo lo estimo de suma importancia y trascendencia en el marco del capítulo abordado, porque desde cualquier perspectiva que se observe podrá establecerse uno o varios tópicos al

respecto. Por ejemplo, desde el punto de vista político, una resolución de Juicio Político repercute naturalmente en su medio, esto es, reduce por lo tanto la credibilidad al órgano al que se encuentre afiliado el servidor público, por lo que la sanción que se le aplique demerita necesariamente adeptos y causa sensibilidad al pueblo. Es de hacer notar que el punto de vista político en el sentido estudiado, no comprende el fenómeno gubernamental que rige a nuestro sistema, sino a la fuerza que imprime un partido en la imposición de sus afiliados al frente de un cargo, por ello, la repercusión será directa al órgano al que pertenezca por convicción el servidor designado.

Desde el punto de vista económico, el Juicio Político influye en la vida económica del país, porque el enjuiciamiento de servidores públicos que se encuentran al frente de la rectoría del Estado, produce desconfianza en capitales de inversión sobre los cuales se finca la economía del mismo; de esta forma lo ha manejado la globalización económica a la que hoy en día nos encontramos sujetos, toda vez que el ordenamiento económico se rige a través de un mercado cambiario, que se divide en primario, bursátil y financiero. En dicho sistema, es factor determinante un fenómeno económico para dar un giro inmediato a todo nuestro sistema político, de ahí entonces que aún cuando el Juicio Político sea necesidad prioritaria en el ejercicio pleno de la democracia, lo cierto es también que al llevarse a cabo dicho procedimiento deben cuidarse otros sectores que en forma inmediata provocan resultados que ponen en riesgo nuestro sistema gubernamental que en forma por demás sabida es dependiente de capitales de inversión extranjeros en la mayoría de los casos.

Desde el punto de vista social, el Juicio Político es reducido al sentir del pueblo, mismo que por carecer de cultura ve en el Juicio Político la solución al problema de los malos servidores públicos. Sin embargo, cabe hacer notar que la repercusión social que engendra el Juicio Político debe medirse en atención a los distintos sectores que componen la pluralidad de nuestra sociedad, porque en los países desarrollados es visible que la sociedad es la columna sobre la

que descansa el verdadero enjuiciamiento de un servidor público, y no así como ocurre en México, en donde desde el punto de vista social la columna sobre la que descansa el Juicio Político es en esencia un sistema partidista, que engendra duda en el porqué de su inicio.

3.6. Urgencia de Implementar el Juicio Político en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal por el ejercicio de sus funciones.

La pretensión que nos lleva a abordar el presente punto de investigación, surge de los ecos que dejó el mandamiento presidencial tanto de Carlos Salinas de Gortari, como de sus dos sucesores; ya que es bien sabido que una de las crisis sexenales más desastrosas a lo largo de la historia política de nuestro país, sucedió en diciembre de 1994, llamado por muchos “el error de diciembre”, período en el cual era presidente precisamente Carlos Salinas de Gortari. Cabría preguntar si dicho “error” fue subsanado, esto en atención a la responsabilidad que imprime la decisión tomada para provocarlo, económicamente los malos manejos financieros y de control en la política económica y de inversión lo provocaron. Es bien sabido entonces que por encomienda legal las atribuciones en las materia antes citadas, competen única y exclusivamente al Presidente de la República, auxiliado para tal efecto del Secretario de Hacienda y Crédito Público; es este tenor, resulta válido abordar el presente punto de investigación que es hasta cierto grado lo que despertó el interés para realizar el presente trabajo de titulación, para encontrar la respuesta al problema planteado, ¿qué tan válido resultaría implementar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Juicio Político por responsabilidad del Titular del Poder Ejecutivo Federal?, porque de hecho el nombramiento del Secretario que provocó el citado error es facultad exclusiva y libre del propio titular del Poder Ejecutivo Federal.

Al modo de ver del presente trabajo de investigación, se estima urgente la implementación del Juicio Político en la Constitución por responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo Federal, porque de lo que se ha observado, en gran medida las consecuencias que hoy padecemos en nuestro acontecer económico, cultural, social, político, ético y demás, son causa directa de la libertad que en forma ilimitada se le ha concedido al titular del Poder Ejecutivo Federal en la fracción II del artículo 89 de nuestra Constitución, la cual señala que es facultad y obligación del presidente *“nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”*; sin hacer menos las disposiciones expuestas en la fracción I, del mismo precepto legal, el cual refiere que es facultad y obligación del presidente: *“promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”*; si por el contrario dichas facultades se restringieran al máximo para que el presidente de la República, las sometiera a convalidación, quizá las consecuencias serían menos desagradables porque su decisión sería confrontada, medida, sustentable, condicionada y sobre todo plural, que es precisamente lo que ocurre en casi todas las demás fracción a que alude el artículo 89 Constitucional.

Es verdad que a la fecha no se puede dejar en manos de un solo sujeto los destinos de esta gran nación, y mucho menos consentir que sus facultades de designación sean tan libres sin responsabilizarlo de las eventualidades que ello provoque, que por mucho hoy padecemos y lo estamos pagando a un precio exageradamente alto. Sin embargo, lo cierto es que mi pretensión, hasta cierto punto combatible para muchos, no puede llegar a nada si por derecho no se consigna en la ley, de ahí la urgencia de que se implemente en nuestra Constitución como medida restrictiva y limitada en el ejercicio de las facultades de designación atribuidas al titular del Ejecutivo, que hasta la fecha se

encuentran intocadas debido quizá, a la dictadura política que marca nuestro sistema, pero que en un futuro esperamos por consciencia, se abra el umbral sobre el cual se soporte el resultado que deba medir las facultades de designación atribuidas al titular del Ejecutivo Federal.

3.7. Propuesta de reforma al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se estima urgente la reforma al artículo 110 constitucional en el apartado siguiente:

“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”

Como propuesta de reforma incluyente al artículo 110 constitucional, considero necesario que en dicho precepto se considere como sujeto de Juicio Político al titular del Poder Ejecutivo, debiendo quedar dicho precepto de la siguiente manera:

“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político, el titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos de este título por violaciones graves a la Constitución, y a las leyes federales que de ella emanen, así como por las decisiones derivadas de su facultad de nombramiento, por las que ocasionen directa o indirectamente daño a los fondos y recursos del Estado lo que en este caso se comunicará en forma inmediata al Congreso de la Unión, por disposición de la Cámara Sancionadora quien solicitará dicho enjuiciamiento.

Por lo demás, dicho precepto debe quedar en sus términos consignados. En caso de resultar procedente el enjuiciamiento político al titular del Ejecutivo, a falta de éste deben aplicarse las reglas propuestas por el artículo 84 constitucional, que señala textualmente lo siguiente:

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

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

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

Por otro lado, se estima también necesaria la reforma al artículo 40 constitucional, con la finalidad de que dicho precepto garantice por compromiso del Estado, el ejercicio pleno de la democracia para vivir en un verdadero Estado de derecho.

CONCLUSIONES

1. En el sistema constitucional mexicano, el Juicio Político se establece a partir de la promulgación de la Constitución de 1824, documento en el que por primera ocasión se hace referencia al enjuiciamiento político a servidores públicos, y por lo que toca al Presidente de la República, se señala que sería enjuiciado únicamente por delitos meramente que atenten contra la seguridad del propio Estado, más no así por conductas que revelen su responsabilidad directa.
2. En las Constituciones de 1836 y 1857, el Juicio Político se torna esencialmente al enjuiciamiento de servidores públicos, por lo que respecta al Presidente de la República, por delitos tales como: traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, circunstancias que de manera visible se reducen al promulgarse la Constitución de 1917, documento en el cual tan sólo podrá ser enjuiciado por traición a la patria y delitos graves del orden común.
3. En el marco del derecho comparado la responsabilidad de los representantes del Estado se da en países desarrollados y subdesarrollados, tal es el caso de lo que ocurre en Alemania, Italia, Inglaterra, Estados Unidos de América, Argentina y Brasil, respectivamente; ahora bien, la problemática a la que se enfrenta el enjuiciamiento político de los representantes del Estado en los países citados, depende mucho del grado de democracia en que vivan, condicionante determinante para hacer funcional dicho enjuiciamiento. Como ejemplo, se hace patente la democracia estadounidense frente a la democracia argentina, que en el caso de enjuiciamiento político resulta indiscutible que habría pleno enjuiciamiento político en el país donde exista también plena democracia, y lo contrario en donde no exista; de esta forma a mi modo de ver, es condicionante que para que nuestro

sistema jurídico adopte la figura del enjuiciamiento político del representante del Estado por las causas y circunstancias que rigen en otros países, a fin de que se llegue al ejercicio pleno de la democracia, para que se supere el factor político que a la fecha degrada a nuestro sistema jurídico.

4. La figura que propicia el enjuiciamiento político de los representantes del Estado por lo que toca al régimen jurídico mexicano, es el *juicio de residencia español* y en el sistema inglés llamado *Impeachment*. Este último es el antecedente inmediato del *Impeachment norteamericano*, sistema que se caracteriza porque juzga al Presidente y puede ser personalmente responsable de sus actos, no tanto ante el Congreso sino ante el pueblo por el que es elegido, a grado tal de que a la fecha se llegue a considerar que el arma más poderosa del parlamento en contra del primer mandatario, sea precisamente el *Impeachment*, ahora bien, en el marco de nuestro derecho actual la implementación de dicha figura podría darse si se garantiza plenamente el sistema democrático que por mandato constitucional estamos obligados a adoptar.
5. Considero que la supremacía del Poder Ejecutivo de la Unión, adoptó tal carácter, de acuerdo al cúmulo de facultades y prerrogativas inherentes al mismo, lo que ha sido motivo suficiente para denominar al sistema político en el cual ejerce dicho poder, como *sistema presidencialista*.
6. El Poder Ejecutivo Federal toma a la fecha matices parlamentarios, pero principalmente presidencialistas; nuestro Sistema Constitucional Mexicano lo considera un Poder con fuerza absoluta, sobre el cual los demás Poderes actúan; Poder con privilegio especial, el Poder de Poderes en el marco de nuestro sistema de derecho, de ahí entonces que el Poder Ejecutivo Federal en los tiempos modernos sea un poder con jerarquía, contrariamente a lo que sostuvo Simón Bolívar, Libertador

de América, en el sentido de que la división de poderes marca el régimen de jerarquías.

7. De acuerdo con el análisis realizado sobre el titular del Poder Ejecutivo en México, se llega a la conclusión de que quien actualmente ostenta dicho cargo es un sujeto con “poderes excesivos”, toda vez que ningún otro sujeto puede gozar de las prerrogativas y el poder que ostenta, con facultades ilimitadas tal y como se desprende del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
8. La responsabilidad de servidores públicos, desde su perspectiva de conceptualización legal, tiene su origen en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “De la responsabilidad de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, título que enmarca con suma precisión y detalle lo que desde el punto de vista legal debe entenderse por responsabilidad de servidores públicos, sin embargo, dicha responsabilidad da origen a leyes diversas que son complementarias de su marco jurídico, y por lo tanto, del artículo que les da origen.
9. El procedimiento de responsabilidad de servidores públicos presupone dos vertientes, la primera considerada Juicio Político, cuyo fundamento jurídico parte del artículo 5 al artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por su parte la Declaración de Procedencia, según la vertiente de la responsabilidad de servidores públicos, se fundamenta del artículo 25 al 29 de la citada ley; la diferencia entre uno y otro es que el primero tiende a sancionar desde el punto de vista administrativo al servidor público, por conducto de los medios de ejecución correspondientes, y la Declaración de Procedencia tiene por fin que una autoridad distinta condene penalmente al servidor cuya conducta se encuadre en alguno de los delitos mencionados anteriormente.

10. En mi opinión, considero que el Juicio Político, al ser llevado en sus términos, repercute política, económica y socialmente dentro del sistema de gobierno en el que nos encontramos, toda vez que frente al fenómeno de la globalización dichas repercusiones provocan a su vez resultados de capital importancia que influyen de manera determinante en los destinos de nuestro país; por ello es que los planteamientos del Juicio Político se deben dirimir dentro de un contexto jurídico y no dentro de un medio político.
11. El Titular del Poder Ejecutivo Federal debe ser sujeto de Juicio Político para que realmente exista el ejercicio de la democracia que garantiza el artículo 40 de nuestra Constitución Federal; asimismo, porque las facultades que confiere el artículo 89 fracciones I y II de nuestra Carta Magna al Presidente de la República, representan las decisiones que hoy por hoy han conestado los más caros resultados y consecuencias al pueblo de México.
12. El Juicio Político en contra del titular del Poder Ejecutivo de la Federación, debe implementarse con urgencia absoluta en nuestra Constitución Política, sea por lo que toca a facultades exclusivas o incluso compartidas, con la finalidad de que el plano de igualdad entre servidores públicos de mayor o menor rango no dificulte la aplicación estricta de la responsabilidad pública.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código Penal para el Distrito Federal.
- Ley de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Libros:

-ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Porrúa 1990

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 2a ed., México, Porrúa 1998

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 11ª ed., México, Porrúa 1997

CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. México, Harla, 1990

CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. México, Porrúa, 1982

CARPISO, Jorge. El Presidencialismo mexicano. 2ª ed., México, Siglo Veintiuno editores, 1979

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidad de los servidores públicos. 3ª ed., México, Porrúa 1999

DELGADO MOYA, Rubén. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. 9ª ed., México, Sista, 1999

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada
4ª ed., México, Porrúa, 1992

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. México, Porrúa, 1980

LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. 5ª ed., Compañía Editorial Continental, 1982

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional. 12ª ed., México, Porrúa, 1993

MUÑOZ, Pedro. Introducción a la Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica, 1957

ORTEGA, Víctor Manuel. Federalismo o Centralismo. México, Harla, 1984

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. México, May, 1981

PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 13ª ed., México, Porrúa 1979

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 2ª ed., México, Porrúa 1997

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. Introducción al estudio de la Constitución. México, U.N.A.M. 1979

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. 29ª ed., México, Porrúa 1998

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 17ª ed., México, Porrúa 1992

