



UNIVERSIDAD
DON VASCO, A. C.

872709
UNIVERSIDAD DON VASCO, A. C.

INCORPORACIÓN No. 8727-09 A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



5

ESCUELA DE DERECHO

"LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

Víctor Hugo Reyes Aguila

ASESOR: LIC. FEDERICO JIMÉNEZ TEJERO

284573

URUAPAN, MICHOACÁN; JUNIO DEL 2000.





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.



UNIVERSIDAD
DON VASCO, A.C.

UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C.

Escuela de Derecho

ENTRONQUE CARRETERA A PATZCUARO 1100
APARTADO POSTAL 66 TELS. 4-25-26, 4-17-46, 4-17-22
URUAPAN, MICHOACAN.

CLAVE UNAM 8727-09
ACUERDO. 2/8/95



AUTORIZACION DE IMPRESIÓN DE TESIS

Nombre del alumno. **REYES AGUILA VICTOR HUGO**

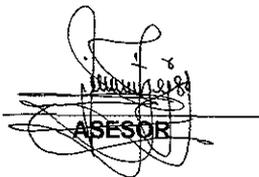
SE AUTORIZA LA IMPRESIÓN DE LA TESIS (TITULO COMPLETO):

“LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA”

OBSERVACIONES:

NINGUNA

URUAPAN, MICH., A 26 DE JUNIO DEL 2000


ASESOR


LIC. FEDERICO JIMÉNEZ-TEJERO
DIRECTOR TÉCNICO


ALUMNO

UNIVERSIDAD DON VASCO
INCORPORACIÓN No8727-09 A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA DE DERECHO

DERECHO CONSTITUCIONAL
LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA
DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
VICTOR HUGO REYES AGUILA

ASESOR LIC FEDERICO JIMÉNEZ TEJERO

URUAPAN, MICHOACÁN; JULIO DEL 2000

El presente trabajo de tesis lo dedico a las personas que con su apoyo, paciencia y bendiciones, hicieron posible que diera un paso más en mi vida de estudiante.

Y con especial gratitud, lo dedico a mis padres y hermanos por la fe que siempre mantuvieron en que lo lograría.

INDICE

Introducción. -----	10
---------------------	----

Capítulo I. Antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos en México.

1.1	Introducción -----	14
1.2	El impeachment inglés. -----	15
1.3.	El juicio de residencia colonial. -----	17
1 4	El Decreto Constitucional de Apatzingán (1814) -----	19
1 5.	La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824) -----	19
1.6.	Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana (1836) -----	20
1.7.	Las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1834). -----	21
1.8.	El Acta de Reformas (1847) -----	21
1.9.	La Constitución Política de la República Mexicana (1857). -----	22

Capítulo II. La responsabilidad de los servidores públicos.

2.1.	Generalidades. -----	23
2 2.	Quién es servidor público. -----	26
2.3.	Naturaleza jurídica de la responsabilidad pública. -----	27
	2.3.1. Responsabilidad política. -----	28
	2.3.2. Responsabilidad penal. -----	29
	2.3.3. Responsabilidad administrativa. -----	29
	2.3.4. Responsabilidad civil. -----	30

2.4. Inmunidad e impunidad. -----	31
2.5. El fuero constitucional. -----	32
2.5.1. El fuero como inmunidad. -----	35
2.5.2. El fuero de no procesabilidad. -----	36

Capítulo III. El juicio político.

3.1. Definición. -----	38
3.2. Características -----	38
3.3. Competencia del Jurado de Sentencia. -----	45
3.3.1. Competencia por razón del sujeto. -----	45
3.3.2. Competencia por razón de la materia. -----	47
3.3.3. Competencia por razón del tiempo. -----	49
3.3.4. Competencia por razón de gravedad. -----	54
3.3.5. Competencia especial. -----	54
3.4. La acusación. -----	55
3.4.1. El ministerio público -----	55
3.4.2. Las Legislaturas de los Estados. -----	56
3.4.3. Los particulares. -----	57
3.5. Forma de la acusación. -----	59
3.6. La defensa. -----	60
3.6.1. Características. -----	61
3.7. Votaciones. -----	67
3.8. Prescripción. -----	69
3.9. Penas. -----	70

3.9.1. La destitución	71
3.9.2. Inhabilitación.	72
3.10. Audiencia.	73
3.11. Sección de enjuiciamiento.	78
3.12. El Jurado de Sentencia.	79

Capítulo IV. Responsabilidad pública del Presidente de la República.

4.1. Antecedentes.	83
4.2. Marco jurídico vigente sobre la responsabilidad del Presidente de la República.	93
4.2.1. Traición a la patria.	94
4.2.2. Delitos graves del orden común.	99
4.3. Votación del Jurado de Sentencia.	106
4.4. Inmunidad del Presidente de la República	108
4.5. Responsabilidad administrativa del Presidente de la República.	109
4.6. Importancia de la función administrativa del Presidente de la República.	114
4.7. Atribuciones del Presidente de la República.	116
4.7.1. En materia legislativa.	116
4.7.2. De nombramiento y remoción.	116
4.7.3. En materia militar.	118
4.7.4. En materia de política exterior.	118
4.7.5. En materia económica.	119
4.7.6. En materia específicas.	119
4.7.7. Plan nacional de desarrollo.	119

Capítulo V. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

5.1 Motivos de la ley de responsabilidades. -----	123
5.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente. ----	126
5.2.1 Objeto.-----	126
5.2.2. Sujetos. -----	127
5.2.3. Sujetos y causas de juicio político. -----	127
5.3. Obligaciones del servidor público que pueden dar origen a responsabilidad administrativa. -----	130
5.4 Sanciones por faltas administrativas -----	135
5.5. Enriquecimiento ilícito -----	136
Conclusiones -----	137
Propuesta de reformas. -----	141
Bibliografía. -----	149

INTRODUCCIÓN

Ante los graves problemas de ilegalidad y corrupción por parte de quienes encarnan los diferentes órganos del Estado que nos gobiernan y administran, el ciudadano común, interesado en tener dignos representantes, se pregunta si existen medios o recursos legales que prevengan y sancionen las conductas de los servidores públicos que dañen los intereses públicos fundamentales de la sociedad a la que sirven.

Así pues, como consecuencia de las conductas ilícitas que cometen los servidores públicos aprovechándose del cargo que se les confiere, se ha pretendido prevenir dichas conductas mediante ordenamientos legales que los sancionen, instaurando para ello un procedimiento especial denominado juicio político cuando los sujetos que incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos, son funcionarios de los más altos niveles de gobierno; aplicando a la vez 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.

El tema del juicio político queda enmarcado en otro mayor que es la responsabilidad legal de los servidores públicos, aspecto que no debe pasar desapercibido en cualquier régimen que se jacte de ser democrático, pues el

concepto de democracia establece la igualdad existente entre gobernante y gobernado. Así pues, el servidor público debe de adecuar el funcionamiento de su cargo dentro de la competencia legalmente concedida, sin que pretenda interponer sus intereses particulares a los de la colectividad.

La vigencia de la democracia se demuestra en el respeto al derecho que tenemos los ciudadanos para elegir libremente a nuestros gobernantes, para hacernos representar políticamente por los que consideremos más capaces de ocupar tan honorables funciones, por la pluralidad y el respeto a las diversas corrientes ideológicas y partidistas, a las garantías individuales y sociales, por el respeto al voto libre y secreto para elegir a nuestros gobernantes, por el respeto que todos los mexicanos debemos tener por nuestra Constitución, así como por la posibilidad de responsabilizar a los gobernantes cuando con su conducta contravengan lo dispuesto por las normas legales que regulan la vida política de nuestra nación.

No es suficiente que los creadores de nuestro máximo ordenamiento hayan establecido los mecanismos para exigir responsabilidad a nuestros servidores públicos si los elementos esenciales que les dan vida no funcionan o se encuentran limitados a la voluntad de quienes ejercen el poder. Los servidores públicos deshonestos fomentan lo que ellos tienen la obligación de eliminar, crean más delincuencia y corrupción. Se han venido perdiendo los valores éticos y morales de la sociedad, en gran parte por el descrédito que tienen en la actualidad

muchas de nuestras instituciones políticas, consecuencia de los malos manejos por parte de gobernantes irresponsables y corruptos, cuando la moral política debería encontrar sus elementos en los principios de legalidad, eficiencia, responsabilidad, honestidad e imparcialidad, con la finalidad principal de velar por los intereses de la colectividad, la cual reclama mayor participación política y justicia social manifestando su repudio al abuso y concentración de poder.

En nuestro país, el mayor abuso del poder se centra en los órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal, porque es en ellos donde se facilitan *mayormente los casos de corrupción, de inobservancia de la ley, de irresponsabilidad*, toda vez que dicho poder tiene en sus manos la administración pública federal, guía nuestro desarrollo político, económico y social, es un poder con amplias atribuciones, pero que desgraciadamente su figura principal carece de responsabilidad política y administrativa, quedando al margen de la ley por lo que a ilícitos de tales naturaleza se refiere.

El criterio legal que rige su actuación debe ser modificado para adecuarlo a los nuevos cambios que sufre la sociedad, la responsabilidad de nuestro Presidente de la República debe estar acorde con las exigencias que marca la renovación moral por parte de nuestros gobernantes, ya no estamos en los tiempos donde era factible concentrar todo el poder en un solo individuo, exento de responsabilidad ante sus gobernados, constituido con la finalidad de tener un gobierno fuerte y por consiguiente inobjetable, adherido a una ideología única de

partido. Los tiempos que vivimos, donde el ideal de democracia por fin es tangible, donde la actuación política y administrativa del Presidente de la República debe encontrarse limitado por beneficio del bien común y acorde con el quehacer político de los otros dos Poderes, haciendo efectivo el principio político de República. Para ello se requiere, de la persona que encarna al Ejecutivo de la Unión, una mayor responsabilidad, así como los medios legales para exigir que su actuación se encause sin anteponer sus intereses personales o de algunos cuantos, y ello se logra exigiendo lealtad, honestidad, imparcialidad, responsabilidad y eficacia en el manejo de todas las tareas que por disposición constitucional le han sido consagradas, debiendo existir los medios para su cabal cumplimiento, o bien, para que sea sancionado en el ejercicio de su encargo, con medidas drásticas pero saludables al fortalecimiento de la democracia.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

1.1. Introducción.

En las Naciones Estado que han adoptado como régimen interno de gobierno la democracia, la responsabilidad de sus funcionarios públicos debe ser un elemento indispensable para que en realidad funcione la democracia, para ello deben de existir instituciones jurídicas que la prevengan. Aún en los Estados monárquicos absolutistas existen formas de exigir la responsabilidad a funcionarios importantes, pero secundarios, en los que sólo el monarca no es responsable ante sus súbditos y únicamente responsable ante Dios. Anteriormente el monarca era el autor de las leyes humanas sin estar sujeto a ellas, imponiendo la responsabilidad a los funcionarios públicos en quien delegaba el desempeño de ciertas funciones que a él le correspondían en virtud a su investidura divina.

Así pues, el constitucionalismo mexicano en los diversos códigos y leyes que han regido nuestra nación, provenientes de las corrientes tanto federalistas como centralistas, reputó a los funcionarios públicos como servidores de la nación, sujetándolos a responsabilidades jurídicas por delitos comunes u oficiales y a jurisdicciones especiales para hacerlas efectivas.

1. 2. El *impeachment* inglés

-

Surgido en 1649, cuando el Parlamento Inglés vigorizó sus atribuciones hasta el nivel en que pudo juzgar a los funcionarios del gobierno, después del enjuiciamiento que hizo del rey Carlos I, quien fuera condenado a muerte. México recibió influencia de la institución inglesa a través del régimen de responsabilidad establecido en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que establece las siguientes disposiciones:

“... Artículo 1.4.6. Sólo el Senado podrá juzgar los casos en juicios de residencia. Cuando se reúna para este fin, los senadores prestarán juramento o promesa. Si se enjuiciare al presidente de los Estados Unidos, presidirá la sesión el juez presidente del Tribunal Supremo y ninguna persona podrá ser declarada culpable sino por los votos de dos terceras partes de los senadores presentes.

Artículo 1.4.7. La sentencia en casos de responsabilidad oficial no podrá extenderse más allá de la destitución del empleo y la privación del derecho a obtener y ejercer cargo de honor, de confianza o de provecho en el Gobierno de los Estados Unidos; pero la persona declarada culpable quedará, no obstante, sujeta a acusación, enjuiciamiento, condena y castigo, conforme a las leyes.

Artículo 2.4. El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrán ser destituidos de sus cargos si se les acusare y se les hallare culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.”

La responsabilidad pública, como un fenómeno surgido en la vida de los Estados Democráticos, adquirió mayor importancia en los estados anglosajones, estableciendo instituciones especiales para exigir responsabilidad a los funcionarios que encarnaban los órganos del gobierno. *“En muchos Estados es una excepción a esto la responsabilidad de los funcionarios supremos, para juzgar a los cuales se instituye un tribunal especial del Estado, y se concede el papel de acusador al Parlamento. Históricamente la institución a que aludimos, tal como hoy se concibe, apareció por primera vez en Inglaterra, si bien otros Estados organizados en brazos o clases tuvieron instituciones análogas. Allí, como en otros Estados, los altos funcionarios eran llamados ante el más alto tribunal del reino, esto es, la Cámara de los lores; pero lo singular era la acusación, la cual la hacían los comunes. De esta impeachment nació más tarde un privilegio para los altos funcionarios que estaban sometidos a él, de suerte que sólo podrían ser perseguidos mediante el mismo. Tal institución fue aceptada en América, pero con modificaciones importantes. Allí el Senado es juez, los representantes acusadores. Las sentencia no puede ser sino la destitución del funcionarios y la pérdida de los derechos políticos.”* (Jellinek, G. Teoría del Estado, Editorial Nacional, México, 1959).

El sistema inglés y americano del impeachment es el fundamento de las leyes modernas de responsabilidad ministerial en el continente, entre las cuales existe una gran variedad. Esta responsabilidad ministerial puede ser tanto política como jurídica. Su valor práctico es muy escaso en los Estados de régimen parlamentario, donde el Gabinete puede ser alejado del poder fácilmente por un voto de censura.

En los Estados que adoptaron un régimen absolutista, el tema de la responsabilidad por parte de los funcionarios o servidores públicos, ha sido muy intrincado, además de lo difícil que ha sido establecer los ordenamientos y mecanismos especiales para fincar responsabilidad a alguno de ellos. Los sistemas políticos surgidos del gobierno absolutista, han sido los más reacios para seguir el camino de la normatividad. España tuvo uno de esos regímenes, hasta muy avanzado el siglo XIX. Lo peor es que los países iberoamericanos heredaron ese sistema, y lo han practicado a lo largo de su vida independiente.

1 3. El juicio de residencia colonial.

De origen español, este juicio permitió exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos del Virreinato y al propio tiempo propiciaba la protección a los gobernantes frente a los agravios que las autoridades les infirieran en sus personas y en sus bienes. En palabras de José Barragán (*Las responsabilidades de los servidores públicos*, ed. Porrúa, México, 1984): "... *En fin, vemos cómo el*

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

Al juicio de Residencia estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier persona que se sintiese agraviada por ello su reclamación ante el tribunal creado especialmente para dirimir el caso, personificado en un juez, llamado oidor, designado por el rey. Si el residenciado era el virrey, y el fallo le era adverso, podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario aun antes de la expiración del plazo de la gestión gubernativa del servidor público denunciado. El mencionado juicio procedía no sólo para la averiguación y pesquisa de las acciones del virrey, oidores y demás ministros de las audiencias de las Indias y de otros actos que en ellas hubiesen tenido cargos de administración de justicia o hacienda real, sino también cuando por cualquier modo dejaban los oficios y eran promovidos a otros mayores, esperando que con ese freno estarían más atentos a cumplir con sus obligaciones y se moderarían los

excesos e insolencias que en provincias tan remotas puede y suele ocasionar la mano poderosa de los que se hallan tan lejos de la real."

1. 4. El Decreto Constitucional de Apatzingán (1814).

Estableció la inviolabilidad de los Diputados por sus opiniones y los sujetó al juicio de residencia por las responsabilidades inherentes a la administración pública y por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos (art. 59); reguló la responsabilidad de los secretarios del despacho en el caso de que autorizaran decretos y órdenes contrarios a la Constitución y a las leyes (art. 145); también sujetó a los titulares del gobierno a los delitos en que podían incurrir los Diputados y los hizo responsables de mantener privado de la libertad a algún ciudadano por un plazo mayor a cuarenta y ocho horas (arts. 150 y 156); sometió a los Secretarios y Fiscales del Supremo Tribunal de Justicia al juicio de residencia por los mismos delitos precisados en el artículo 59 (art. 194).

1. 5. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).

Otorgó competencia a cualquiera de las dos Cámaras Federales para conocer como Gran Jurado de las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos de traición contra la independencia nacional, forma de gobierno, cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo, así

como por los actos con los que impidiera las elecciones federales y el funcionamiento del Congreso de la Unión. Por otra parte, las Cámaras conocían de las responsabilidades de los titulares de la Corte Suprema de Justicia y de las infracciones a la Constitución, a las leyes y a las órdenes del Presidente de la República en que incurrieran los gobernadores de los Estados (art. 38). Dispuso que la Cámara de Representantes sería Gran Jurado cuando el Presidente o sus ministros fueran acusados por actos en que hubiesen intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno (art. 39).

1. 6. Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana (1836)

Asignó al Supremo Poder Conservador la facultad de nombrar a dieciocho juristas que no fueran servidores públicos para juzgar a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Militar (segunda ley, art. 12.XII); señaló que el Supremo Poder Conservador sólo tenía responsabilidad ante Dios y la opinión pública (segunda ley, art. 17); sin embargo, los miembros de ese poder que incurrieran en delito se someterían a la decisión del Congreso General, quien iniciaría la causa ante la Suprema Corte de Justicia (segunda ley, art. 18); estableció la inmunidad por delitos comunes del Presidente y otros funcionarios; en el caso del primero, desde su nombramiento hasta un año después de haberlo concluido. En cuanto a los delitos oficiales del Presidente de la República y de otros importantes servidores públicos otorgó al Congreso la facultad de examinar la procedencia de

la acusación y de ser el caso, de sostenerla ante los tribunales (tercera ley, art. 48).

1. 7. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843).

Este documento constitucional consagró la inviolabilidad de los Diputados y Senadores por las opiniones que emitieran en el desempeño de sus funciones (art. 73); también les asignó inmunidad durante el tiempo de su encargo y dos meses después de concluido (art.74); otorgó competencia a cada Cámara para conocer de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros (art. 76). En cuanto al procedimiento de responsabilidad del Presidente de la República, resolvió su procedencia ante el Pleno de las dos Cámaras por delitos de traición contra la independencia nacional y contra la forma de gobierno (arts. 78 y 90).

1. 8. El Acta de Reformas (1847)

Definió la competencia a favor de la Cámara de Diputados como gran jurado para hacer la declaratoria de procedencia contra los altos funcionarios por los delitos comunes u oficiales, asignando a la Suprema Corte la definición de la pena (arts. 12 y 13). Ello debido a que ese tiempo aun no existía la institución del Senado de la República, la que fue reestablecida hasta el año de 1874.

1. 9. La Constitución Política de la República Mexicana (1857).

La Constitución de 1857, reglamentó el régimen de responsabilidad de los servidores públicos del artículo 103 al 108. De esos ordenamientos destacan las siguientes características. se determinó como responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos o faltas oficiales y omisiones, a los miembros del Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho. Responsabilizó también a los gobernadores de los Estados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. Dispuso que el Presidente de la República, durante su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común. Reglamentó la figura que ahora se conoce como “declaración de procedencia” y el caso de los delitos comunes en que incurran los altos funcionarios públicos. En fin, reguló el juicio político para el caso de los delitos oficiales y estableció la modalidad de que el Congreso de la Unión tendría a su cargo formular la acusación, en tanto que la Suprema Corte de Justicia pronunciaría la sentencia. En estas disposiciones se negó la gracia del indulto para los casos de responsabilidad por delitos oficiales y se estableció el plazo de un año, contado a partir de que el servidor público concluyera su encargo, para que procediera la acusación.

CAPÍTULO II

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. Generalidades.

La intervención del Estado en aspectos de cada vez más trascendentes en la vida de una nación, exigen de una mayor capacidad y responsabilidad por parte de sus representantes, razón por la cual la responsabilidad de quienes encarnan los más altos puestos de los órganos de gobierno deberá ser regulada con mayor precisión y eficacia, a fin de que el ciudadano común pueda exigir de los mismos, una respuesta jurídica por los abusos o ineficiencias de sus actuaciones como gobernantes. Los Estados modernos exigen una acción gubernativa de mayor eficacia a la vez que un absoluto respeto al orden jurídico. Sin embargo, no es suficiente un orden normativo semántico y nominal, sino la vigencia plena de la juricidad, el respeto al estado de derecho tanto de los gobernantes como de los gobernados.

Dentro de los sistemas políticos que han adoptado un régimen democrático que los regule, ya como forma de vida, ya como forma de gobierno, la responsabilidad legal de los gobernantes es una característica inherente al mismo, pues se da la igualdad entre gobernantes y gobernados consistente en su indudable sometimiento al derecho, creando de ésta manera un real estado de derecho. La democracia debe tener como uno de sus principales fundamentos el

control jurisdiccional y administrativo de los servidores públicos, cualquiera que sea su rango o nivel jerárquico, así como la voluntad de ellos mismos para hacerlos efectivos en contra de aquellos que sean incapaces, por no poder o no tener la voluntad de cumplir con las leyes que regulan sus actividades públicas.

En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Éticamente su función debe de estar dirigida a la satisfacción del interés público mediante la aplicación correcta de la ley, ningún funcionario debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro del campo competencial que la misma ley le asigna al órgano público que representa.

Los funcionarios públicos tiene pues dos específicas obligaciones: la que entraña su deber de ajustar los actos que realizan en el ejercicio de sus funciones a la Constitución y a la ley, y el que consiste en que su desempeño sea honestamente con el espíritu de servicio. Es decir, su función debe de estar encausada por los criterios de responsabilidad: legalidad, imparcialidad, honestidad, profesionalismo y eficiencia.

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

La responsabilidad pública es aquella en que incurren los gobernantes cuando en el desempeño de sus funciones desatienden normas que determinan su competencia y sus atribuciones que generan acciones u omisiones. Este fenómeno puede producirse por ignorancia, torpeza o descuido de los servidores públicos, pero normalmente se genera intencionalmente cometiendo actos que constituyen corrupción, riesgo del que ningún Estado se encuentra exento.

En los ordenamientos jurídicos que rigen la vida de un Estado democrático, se debe de prever a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, además de establecer un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público. Así, en nuestro sistema jurídico se ha instituido como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, consignado especialmente en los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *para los altos funcionarios de la Federación y esbozado para todos los*

funcionarios y empleados federales y del Distrito Federal en el artículo 111, párrafo quinto.

2.2. Quién es servidor público.

En la Constitución Mexicana se establece expresamente, en el artículo 108, integrante del Título Cuarto Constitucional denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos", quiénes son servidores públicos o funcionarios, para efectos de las responsabilidades correspondientes. El dispositivo citado en las líneas precedentes enuncia: "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, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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.”

2.3. Naturaleza jurídica de la responsabilidad pública.

La responsabilidad de los servidores públicos prevista por los ordenamientos constitucionales puede ser de naturaleza política, penal, civil y administrativa, en la inteligencia de que, conforme al texto del artículo 109 constitucional, los procedimientos para la aplicación de las sanciones disponen de autonomía por lo que un mismo acto u omisión puede generar dos o más de esas responsabilidades. Sin embargo, la Constitución prohíbe terminantemente la aplicación de sanciones de una misma naturaleza dos o más veces por la misma conducta.

2. 3. 1. Responsabilidad política.

Se determina a través del juicio político y se encuentra prevista por el Derecho Constitucional Mexicano en los numerales 109 fracción I, 110 y 114 de la Ley Fundamental. Se comprende por responsabilidad política aquella que se da cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Sólo tienen responsabilidad política: los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los 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 Federal Electoral, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos; los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.

Es necesario subrayar que el Presidente de la República carece de responsabilidad política, para efectos del Título Cuarto de la Constitución General.

Las consecuencias de esta clase de responsabilidad se traducen en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

2. 3. 2. Responsabilidad penal

La responsabilidad penal se regula por la Ley Suprema en sus dispositivos 109 fracción II, 111, 112 y 114. Por responsabilidad penal entendemos la resultante de “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público durante el tiempo de su encargo en los términos de la legislación penal”, que establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de los mismos. En referencia específica al Presidente de la República, el artículo 108 de la Carta Magna limita el alcance de la responsabilidad penal exigible, durante el tiempo de su encargo, a los delitos graves del orden común.

2. 3. 3. Responsabilidad administrativa.

En México la responsabilidad administrativa se fundamenta con primacía en los artículos 109 fracción III, 113 y 114 de la Constitución. La responsabilidad administrativa dimana de los actos u omisiones de los servidores públicos que

afecten la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño del cargo. Dicha responsabilidad, deviene de la obligación de “guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen” lo cual protestarán antes de tomar posesión de su encargo (art. 128 constitucional); se hace efectiva su inobservancia mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado personificados en la figura del servidor público.

2. 3. 4. Responsabilidad civil.

Esta responsabilidad la asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a su encargo o con motivo del mismo, como se puede observar del contenido del artículo 111 Constitucional, párrafo octavo, que establece que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia. Dicha responsabilidad puede provenir de un hecho ilícito civil, que es cuando el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, teniendo la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues sólo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria (arts. 1910 y 1928 del Código Civil Federal).

La responsabilidad privada de los funcionarios públicos es idéntica a la de cualquier otro gobernado, por lo que los términos de la misma no requieren una especificación mayor.

2. 4. Impunidad e inmunidad.

De los delitos, infracciones o faltas que cometan los funcionarios, generalmente debe considerarse que son responsables como cualquier otro sujeto del estado de derecho. Frente a la regla anterior, encontramos que, con el fin de que algunos funcionarios puedan desempeñar las labores correspondientes a su cargo, la Constitución prevé que durante el tiempo que dure el mismo, éstos no pueden ser perseguidos por actos punibles que cometieren, salvo previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

Debe destacarse, por otra parte, que por impunidad debe entenderse la condición de la persona que por sus acciones, aun cuando sabe que son ilegales no está sujeto a las sanciones previstas por la ley.

Por lo que a la impunidad respecta, ésta constituye la característica que tiene el servidor público de que no ha de ser perseguido ni juzgado por la responsabilidad que deriva de la comisión de faltas, infracciones o delitos, pero sólo durante el tiempo de su encargo.

2. 5. El fuero constitucional.

Los altos funcionarios federales, como el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la Nación, gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático. El fuero protege la función, no al funcionario. De ahí que no se goce de fuero si no se está en ejercicio del cargo.

Dentro de la idea anterior, se encuentra la doctrina jurídica mexicana, tal y como lo expone el maestro Jacinto Pallares (El Poder Judicial, México, 1985), al sostener que: *“la necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional, consignado en los artículos 103 y 107 del Código fundamental (de 1857). Este fuero da lugar a dos clases de procedimiento, según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozan. Tratándose de los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra*

el delincuente por el juez competente, sino previa declaración del Congreso de que ha lugar a formación de causa; y esto por las consideraciones que fundan la determinación. Tratándose de la segunda clase de delitos, el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales de los funcionarios que lo gozan tienen íntimo enlace con la política. Cuestiones políticas son las que tienen que decidirse al juzgarlos; es un juicio político el que se trata de abrir; la pena que se les impone no es otra que la muerte política; es, pues, necesario que funcionarios de la primera jerarquía, dotados de profundos conocimientos y larga práctica en la cosa pública, interiorizados en todos los giros que toman los abusos políticos, apreciadores exactos de la trascendencia de tales y cuales delitos oficiales y profundamente versados en todos los ramos de la legislación, sean los que conozcan de ese juicio político. Y así fue conveniente que la Constitución confiera a los funcionarios muy caracterizados ese linaje de responsabilidades para evitar que una ley secundaria viniera a sujetar al criterio más o menos subordinado en la jerarquía administrativa, un negocio de tanta trascendencia como la responsabilidad de altos funcionarios de la federación.”

Por su parte, don Ignacio L. Vallarta (Cuestiones Constitucionales. “Votos”. Tomo II), al referirse a la inviolabilidad de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados, sostiene que *“Este principio se deriva de la necesidad de garantizar el sistema republicano que rige lo mismo a la Unión que a los Estados, principio que está sancionado en los textos constitucionales que conceden el fuero político, de un modo expreso, a los altos funcionarios de la Federación, e implícita*

pero necesaria y lógicamente a los poderes supremos de los Estados. El enjuiciamiento del Congreso o de la Suprema Corte por un juez común, sería un atentado reprobado por la Constitución, como también es el proceso de una legislatura o de un tribunal de algún Estado. El principio y la consecuencia son los mismos, ya se vea la cuestión en el orden federal o en el local. Esta es la razón fundamental que priva a los jueces de distrito encauzar a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; supuesto que las facultades de los tribunales no llegan a subvertir en la Unión ni en los Estados la forma republicana; supuesto que mal pueden los jueces invocar la Constitución para derivar de ella la facultad de infringirla, de romperla. Pero nada de esto sucede cuando se trata de autoridades o empleados subalternos, federales o locales; el régimen republicano no se subvierte, ni se altera con que un juez ordinario procese a un administrador de aduana, a un general, a un jefe de hacienda, a un administrador de correos, lo mismo que no se trastorna ni se conmueve con que se encause a un jefe político, a un tesorero, a un juez o al alcalde. Ni la nación ni los Estados se resienten en las funciones soberanas que ejercen, con el proceso de una de esas autoridades.”

Según el ilustre jurista, Ignacio Burgoa (Derecho constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1997), el fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como *fuero-inmunidad* y como fuero de *no procesabilidad* ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

2 5 1. El fuero como inmunidad.

Es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los Diputados y Senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que éstos *“son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos”* sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas, así como en el caso del Presidente de la República a quien de manera relativa, en los términos del artículo 108 Constitucional, dicho funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común

Tratándose de los Senadores y Diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Es decir, no por el hecho de ser Diputado o Senador, la persona que encarne la representación correlativa goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional, sino únicamente cuando esté en funciones es inviolable, justificándose la inmunidad de que gozan por la libertad parlamentaria que todo Diputado o Senador debe tener dentro de un régimen democrático basado en el principio de división de poderes, pues de manera formal son los Representantes directos del pueblo y de los Estados que integran la Federación. Lo anterior no significa que se encuentren exentos de responsabilidad

por actos que realice en su conducta privada. Lo anterior se traduce, según Felipe Tena Ramírez (Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1998) en que, *“respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo que si la expresión de las ideas constituye un delito que si no lo constituye”*.

Otro caso de fuero-inmunidad que previene la Constitución es el que se refiere al Presidente de la República y se traduce en que éste, durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, gravedad cuya estimación queda al criterio de la Cámara de Senadores. Dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del Jefe del Ejecutivo Federal por delitos comunes u oficiales que pueda cometer durante el tiempo y ejercicio de su encargo, sino a una no responsabilidad relativa que consiste a que, en el periodo de su gestión administrativa, únicamente puede ser acusado por traición a la patria o por delitos graves del orden común.

2. 5.2 El fuero de no procesabilidad.

La no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 de la Constitución. Esta forma de fuero no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso que se refiere al artículo 61 de

la Ley Fundamental, ni la irresponsabilidad jurídica relativa a que alude su artículo 108 en lo concerniente al Presidente de la República. La no procesabilidad realmente se traduce en la circunstancia de que, *mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político*, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a que se refiere el primer párrafo del artículo 108 constitucional, no quedan sujetos a la potestad de la jurisdicción ordinaria. Estos altos funcionarios federales sí son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, sólo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que es el impedimento para que puedan ser sujetos a los tribunales que deban juzgarlos. Para despojarlos de dicho privilegio será necesario que por mayoría de miembros de la Cámara de Diputados, *se haga la declaratoria de procedencia*.

El funcionario investido con fuero de no procesabilidad sólo goza de él cuando desempeña el cargo respectivo y no durante el lapso que dure la licencia que se le hubiere concedido para separarse de él temporalmente; el suplente, mientras no ejerza las funciones del titular, no es sujeto de dicho fuero, sino en la hipótesis contraria. Esto es, una vez que se convierte en titular es protegido por la Constitución para no ser responsable por lo que manifieste en el desempeño de su encargo.

CAPITULO III

EL JUICIO POLÍTICO

3. 1. Definición

Es el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por los actos u omisiones cometidos en el ejercicio de sus funciones y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y de cuya perpetración se le declare culpable.

3. 2. Características.

La característica más notable del juicio político es su especial procedimiento, que sólo se sigue en contra de ciertos funcionarios que se encuentran al margen del sistema ordinario de persecución y castigo, y que al instaurarse incoa al Congreso de la Unión para que este abandone sus funciones naturales y se aboque a la de juzgar. Es un juicio que se da entre las autoridades de gobierno, es decir, la misma clase de gobernantes en donde se juzga a uno de sus miembros por no acatar los ordenamientos que la misma Constitución General de la República Mexicana establece para el correcto y eficaz desempeño de sus funciones. Dicha facultad se desprende del mandamiento constitucional que ordena que todo funcionario antes de tomar posesión de su cargo deberá protestar

guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la leyes que de ella emanen, por lo que deben de conducirse apropiadamente o de lo contrario se verán sujetos a medidas disciplinarias o sanciones que las leyes señalen para cada caso específico.

El juicio político sólo tiene una instancia, iniciándose con el acuerdo que emite el presidente del Senado al declararse constituido en Jurado de Sentencia, terminando con la resolución que absuelve o condena al enjuiciado. No se establece en la ley ninguna instancia posterior que permita apelar el fallo del Jurado de Sentencia, así mismo, no cabe el juicio de amparo ante tal resolución. No hay recursos ni quien conozca de ellos.

El juicio político es sumarísimo, no se admiten excepciones dilatorias, no puede haber incidentes de previo y especial pronunciamiento. Más en teoría, es posible, cuando durante la secuela del procedimiento se concluya que no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; si las partes hacen notar al Jurado que no fueron citados a comparecer debidamente y logran probarlo fehacientemente, el Tribunal, a pesar de haberse constituido en Jurado de Sentencia debe de dar marcha atrás y ordenar, según sea el caso, tanto a la Cámara de Diputados o a su propia Secretaría, que inicie el procedimiento con la legal notificación o emplazamiento a juicio. De no observarse dicha violación procesal, se estaría atentando contra las garantías de audiencia y de seguridad

jurídica que establece nuestro máximo ordenamiento. Mientras la acusación obre en poder de la Cámara de Diputados, si se llegare a acreditar la misma circunstancia, son las partes las que deben solicitar que se suspenda el procedimiento y se reponga en su totalidad, incluido el citatorio debido.

Según lo dispuesto por el artículo 114 Constitucional, el Jurado de Sentencia está obligado a resolver la causa dentro del término de un año, ratificando así la regla general prescrita en el artículo 20, fracción VIII, de nuestra Constitución, el cual establece que en todo proceso penal, el inculpado tendrá la garantía de que será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa. Sin embargo, existe la excepción en lo que respecta a las sanciones impuestas por el Jurado de Sentencia, toda vez que las penas que impone son relativamente leves, y por consiguiente, deberían resolverse los juicios políticos antes del término de cuatro meses a partir de que se hayan iniciado. Más como lo prescribe el artículo 114 Constitucional, las sanciones correspondientes a un juicio político, se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

El artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos indica el momento que debe tomarse como fecha de inicio del procedimiento, para computar el plazo de un año a que alude el primer párrafo del artículo 114 Constitucional, en el cual debe dictarse la resolución, tomando

como fecha de inicio aquella en que la Sección instructora de la Cámara de Diputados recibe de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, el dictamen afirmativo de incoación del procedimiento; porque a partir de él un servidor público queda sujeto a lo que determine dicha Sección Instructora. Es incorrecto tomar como fecha de inicio del procedimiento, aquella en que la Cámara de Diputados, agotada la instrucción, pone al acusado y el expediente a disposición de la Cámara de Senadores para que sea resuelto el caso, ya que en virtud de que la instancia ante el Jurado de Sentencia, por disposición de la ley (arts. 22 y 24 de la LFRSP), debe agotarse en un plazo perentorio de no mayor de nueve días naturales.

El tener que conocer sobre un juicio político, absorbe la función de la Cámara de Senadores (art. 76, fracción VII, Constitucional), es decir, una vez que dicha Cámara recibe la acusación y acuerda constituirse en Jurado de Sentencia para conocer de ésta, debe de ser el único objeto de su atención. La razón jurídica se debe al alto interés nacional que provoca su resolución y que la indefinición perjudica a las instituciones y afecta el orden público; además de ser una determinación política que a toda la sociedad le debe interesar.

Si la Cámara de Diputados acuerda proceder contra el acusado, dicha resolución tiene un doble efecto: determina que el reo se encuentra subjujice y conmina al Senado a constituirse en Jurado de Sentencia. Lo anterior implica que el Senado, si se encuentra en receso tiene que reunirse en un periodo

extraordinario de sesiones a convocatoria de la Comisión Permanente (art.79, fracc. V, Constitucional). si está en periodo ordinario, que no pueda darse por parte de la Cámara de Diputados el consentimiento para que suspenda sus sesiones por más de tres días (art. 68 constitucional); que en forma forzosa, tenga que constituirse en Jurado de Sentencia, lo que puede significar que para poder reunir el quórum indispensable tenga que convocarse inmediatamente a los suplentes; que pueda dictar todas las providencias, allegarse todos los elementos que le sean indispensables para juzgar y esté en aptitud de recurrir a todos los medios de apremio necesarios para hacerse obedecer.

El constituirse en Jurado de Sentencia es una obligación del Senado de la República, siempre y cuando exista el previo requerimiento que le haga la Cámara de Diputados cuando esta haya acordado proceder a hacer la acusación en contra de algún funcionario público, para que sea sometido a juicio político. No es una función potestativa, ni discrecional, siendo pues la consecuencia lógica que deriva del principio que regula el funcionamiento de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión; su actuación es sucesiva y coordinada, se falta a éste principio cuando una de éstas, en el caso del Senado, no está expedita para conocer de una acusación.

Cuando el Senado se constituye en Jurado de Sentencia, es competente tanto para juzgar como para castigar; sin que autoridad alguna o proceso diverso

impida su acción, no hay recursos contra sus resoluciones ni tribunal competente para conocer de éstos

El juicio de responsabilidad tiene la característica de ser restringido por varias razones. toda vez que sólo se sigue a determinado número de servidores públicos, a los que alude el artículo 110 Constitucional, por los tipos delictivos especiales, que son 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, además de que la condena puede derivar en sólo dos tipos de penas, destitución e inhabilitación; y, la competencia de quien juzga es limitada

Otra característica consiste en el tipo de procedimiento que se realiza, el cual permite la intervención oral de las partes en controversia, durante las diversas secuelas de su sustanciamiento, además de permitir que las intervenciones que necesitan de una mayor formalidad se hagan por escrito. Se trata pues, de un proceso mixto, que es escrito y oral: se integra con los escritos de denuncia, dictámenes, pruebas y documentos que se allegan al juicio en vía de informes y alegatos; por otra parte, existe una sección oral, que si bien con el tiempo se consigna en actas y en el Diario de Debates, en el momento de dictarse sentencia, los miembros del Jurado resuelven con base en lo expuesto de viva voz.

Al igual que en los procedimientos judiciales comunes, en el juicio político, no puede dejar de darse a las partes, acusadora y defensa, la actividad contradictoria, la función de proponer la duda, de tal manera que el juzgador esté en posibilidad de escoger uno de los dos puntos de vista. Para tal, las partes no tienen limitación de excederse de media hora, como lo dispone el artículo 103 del Reglamento de Debates, ni se requiere de un acuerdo expreso de la Cámara para continuar con el uso de la palabra, ya que se trata de permitir una defensa cabal, quedando a discreción del Pleno si han quedado lo suficientemente expuestas las posiciones de la acusación y de la defensa.

Otra característica de este juicio es que desde el inicio de su tramitación hasta el momento en que es dictado el fallo del Jurado de Sentencia, no sólo se presume la inocencia del reo, sino que, además, se le conceden todas las posibilidades de defensa a fin de que resulte inocente, la oportunidad de probar y alegar se da en todas las etapas del procedimiento, desde que se abre la instrucción y hasta antes de que la Sección de Enjuiciamiento formule las conclusiones.

“Tiene la característica de ser excepcional, además porque se trata de intromisiones de un poder: el Legislativo, en los restantes y en los de los Estados, como salvedad a los principios de separación de poderes, de igualdad entre ellos, de funcionamiento armonioso y de colaboración que derivan de la Constitución General. Es a la vez, un instrumento de defensa y de agresión a disposición de un

cuerpo colegiado, encaminado a preservar el cúmulo de facultades que le han sido atribuidas, permitir su efectivo ejercicio y de hacer obedecer sus determinaciones. Por ello, el juicio político, es uno de los sistemas de defensa de la Constitución".
(Elisur Arteaga Nava, Derecho Constitucional, Ed. Oxford, México, 1999)

3. 3. Competencia del Jurado de Sentencia.

3. 3.1. Competencia por razón del sujeto.

Por lo dispuesto en el artículo 110 Constitucional, el Jurado de Sentencia es competente para juzgar a los siguientes servidores públicos federales: Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General del Distrito Federal, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, Consejero Presidente, Consejeros Electorales, Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, Directores Generales o equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Del contexto anterior se determina quienes únicamente pueden ser sujetos a la jurisdicción del Jurado de Sentencia. Respecto a los funcionarios de las entidades federativas, existe una limitación adicional para el Jurado: sólo puede juzgar a los servidores públicos a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 110 Constitucional, mismo que señala: *“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”*.

Por lo anteriormente expuesto, el Jurado de Sentencia al que nos hemos venido refiriendo, carece de competencia para juzgar de las violaciones graves a la Constitución que cometan los restantes funcionarios locales, ya que a éstos se les puede exigir responsabilidad directamente ante los Tribunales Federales.

Las autoridades judiciales, federales y locales, carecen de competencia para juzgar a los servidores públicos antes mencionados cuando cometen algún ilícito de los establecidos en la LFRSP.

3. 3. 2. Competencia por razón de la materia.

Los servidores públicos federales a que alude el artículo 110 Constitucional pueden ser enjuiciados cuando, en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicios de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y que, se presume, estén tipificados en el artículo 7º de la LFRSP.

Cuando se trata de los servidores públicos federales quienes incurren en violaciones a la Constitución y leyes que de ésta emanan, se utiliza la fórmula general de ser procesados mediante juicio político, pues como se desprende de la tipificación que se hace en el artículo 7º de la LFRSP, las conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, todas, con excepción de las violaciones tipificadas en la fracción VIII, son formas concretas o específicas de violaciones a la Constitución; incluso en esta fracción se pretende sancionar a quienes en forma indirecta la violan, porque, quiérase o no, infringir en forma sistemática y grave los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal y relativos al asiento de los poderes, por presumirse que se trata de actos fundados en la Constitución, se trata de una falta que se hace a ésta.

Si alguno de los servidores aludidos por el artículo 110 Constitucional comete uno de los ilícitos consignados en el artículo 7º de la LFRSP la regla sería

la siguiente. los ataques, violaciones, infracciones, usurpaciones y omisiones que se mencionan en el precepto indicado, pueden dar lugar a un juicio político siempre que tengan la característica de ser graves y, además, no sean enmendables por cualquiera de las vías de impugnación, control o defensa que establezca la Constitución, o que se reitere en la falta, habiéndose emitido declaración de inconstitucionalidad (arts. 105 y 107, fracs.. XVI y XVII de la Constitución General).

Otro tipo de servidores que pueden ser sujetos de juicio político, lo constituyen los servidores públicos de los Estados, por lo que concierne al indebido manejo de fondos y recursos federales; se imponen ciertas precisiones. No se trata de fondos y recursos que pertenezcan a los Estados, pues la disposición indebida de éstos, sí da lugar a responsabilidad, pero ésta debe exigirse ante las instancias locales, siguiendo los sistemas de enjuiciamiento estatal.

Asimismo, no se trata de los recursos que corresponden a los Estados en virtud de los convenios de coordinación fiscal. Estos, aunque los aporta la Federación a las entidades federativas, legalmente pertenecen a estas últimas. Una vez que ingresan en la tesorería o hacienda estatal se convierten en recursos propios.

Se trata de los fondos que la Federación entrega a los poderes locales con base en un fin o proyecto determinado que aquélla conciba y confíe a éstos para su realización. Se trata de fondos federales a disposición de los estados afectados a un fin, como los que se entregan en virtud del Programa Nacional de Solidaridad, los rubros de educación, o para el pago de expropiaciones específicas. Su disposición indebida es un ilícito que puede dar lugar a un encausamiento de funcionarios locales ante el Jurado de Sentencia, en los demás tipos de delitos oficiales y comunes, cometidos por los servidores locales, son competentes para conocer las autoridades locales: Jurado de Sentencia o rama judicial estatales, en los términos que dispongan las leyes; éstos gozan de una competencia genérica

3. 3. 3 Competencia por razón del tiempo.

Las bases para el tiempo, plazos a seguir y concluir procedimientos de responsabilidad oficial, así como las condiciones para que opere la prescripción, por delitos y faltas administrativas cometidos o en que incurran los servidores públicos, se fundamentan en el artículo 114 Constitucional, que en su primer párrafo indica *“el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento”*.

La anterior transcripción alude a la competencia del Jurado de Sentencia de acuerdo con el elemento tiempo: puede juzgar a cualquiera de los servidores públicos enumerados en el artículo 110 Constitucional, durante el periodo en que se desempeñe el cargo o en el año que siga a la fecha en que lo abandonó; carece de competencia para hacerlo fuera de esos supuestos. La norma establece términos para el ejercicio de una competencia que es excepcional. Pasado un año, la responsabilidad es exigible ante los tribunales federales con base en las normas procesales ordinarias.

Del contenido del párrafo anterior no se debe entender que se trata de un término de prescripción para exigirle responsabilidad a un servidor público que durante el ejercicio de su encargo haya cometido alguno de los ilícitos prescrito en la LFRSP y sobre los cuales se pueda instaurar el procedimiento de juicio político, sólo se trata de un término para que deje de operar la competencia excepcional, mas no así que haya impedimento legal para que se le pueda juzgar, una vez pasado dicho tiempo, ante los tribunales ordinarios. Como lo explica el profesor Elisur Arteaga Nava (Derecho Constitucional, Ed. Oxford, México, 1999), *“se atribuye al Jurado de Sentencia competencia para conocer de responsabilidades de ex servidores públicos, pues se trata, al fin y al cabo, de alguien a quién, con fundamento aún se considera poderoso y que difícilmente podría ser juzgado en forma imparcial y adecuada por una autoridad judicial ordinaria; finalmente la sentencia pudiera responder a un sentimiento de temor o venganza. Hay una razón adicional, tiene que ver con el ejercicio del poder, se pretende evitar que se*

entablen juicios infundados o de represalia por parte de los nuevos titulares del poder en contra de los salientes”.

Quando un ex servidor público se le cita a comparecer ante el Jurado de Sentencia en un juicio de responsabilidad instaurado en su contra, el objeto de la acusación debe de recaer en ilícitos cometidos durante el desempeño del cargo que ostentaba; este principio se concluye de la fracción I, del artículo 109 Constitucional: *“...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 son de la competencia del Jurado de Sentencia los delitos cometidos antes de entrar al cargo ni los que cometa después de la fecha que lo abandonó y durante el año que sigue. De estos se encarga de conocer los tribunales ordinarios. Esta regla es aplicable aún en los casos en que se desempeñe un cargo oficial, pero que no sea de los contemplados por el artículo 110 Constitucional”.*

Quando se enjuicia a un ex funcionario público, el Jurado de Sentencia sólo puede aplicar una de las dos sanciones previstas, la de inhabilitación. Si se abandona uno de los cargos señalados por el artículo 110 Constitucional, y se asume otro de categoría inferior pero dentro de la Administración Pública Federal o local, también cabría que se aplicara la pena de destitución, siempre que se tratará de ilícitos cometidos en el ejercicio de su primer cargo.

El actual artículo 114 Constitucional y su antecedente inmediato, el artículo 113 original, son bastante diferentes; este, aunque regulaba lo relativo a la prescripción de la responsabilidad derivada de los delitos y las faltas oficiales, no era lo suficientemente claro en lo que se refería a la definición de la competencia para conocer de éstos: *“La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.”*

Refiriéndose al artículo anteriormente mencionado, Don José Becerra Bautista en su obra *El fuero constitucional* (Editorial Jus, México, 1980.), sostenía: *“Debido a que es una jurisdicción especial, ninguna autoridad puede resolver cuestión alguna reservada a ese cuerpo. En esa virtud, el hecho de que el funcionario este desempeñando o no su cargo en nada afecta a la jurisdicción privativa del Senado. Por tanto, aún cuando concluya el desempeño del cargo o por una licencia esté fuera del servicio, el Senado es la única autoridad competente que puede juzgar al reo, imponiéndole como es fácil comprender, una pena acorde con la situación real que existe. En otras palabras, al que ya cesó en su encargo, no puede privarlo de él, pero sí inhabilitarlo para obtener otro por el tiempo que determine la ley. Se trata de una jurisdicción especial y privativa para enjuiciar al reo; por ello, sólo el Senado puede juzgar al reo en cualquier época, siempre y cuando el delito oficial no haya prescrito, esté o no en funciones el acusado “.*

Por su parte, Don Felipe Tena Ramírez (Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1980), tenía una interpretación diferente: *“Por lo que toca a la inhabilitación, nuestro texto, a diferencia del estadounidense, remite a la ley ordinaria, por lo que el juez común estaría en aptitud de aplicar esta pena, además de cualquiera otra que determine el ordenamiento común, según lo dispone expresamente la Constitución. Llegamos pues a la conclusión que durante el año posterior a la terminación del encargo del alto funcionario, su responsabilidad por delitos y faltas oficiales es exigible ante la potestad judicial común.”*

De las opiniones de los dos grandes juristas antes citados, Don Raúl F. Cárdenas (Responsabilidad de los funcionarios públicos, Porrúa, México, 1982), se adhirió al punto de vista del maestro Becerra Bautista: *“Creo además, que la conclusión del maestro Tena, en el sentido de que durante el año posterior a la terminación de su cargo, la responsabilidad de los altos funcionarios, por delitos y faltas oficiales, es exigible ante la potestad común, no tiene ninguna base jurídica, ni es posible que por hechos, que no son propiamente delitos, se pueda exigir ninguna responsabilidad al alto funcionario, ni es posible que los jueces comunes, conozcan de situaciones políticas en que el acusador es la Cámara de Diputados y no el Ministerio Público, por la simple razón de que no se trata de hechos delictuosos propiamente dichos, sino de situaciones políticas como hemos sostenido”.*

3. 3. 4. Competencia por razón de gravedad.

La calificación de gravedad es un concepto condicionado, pues para lo que uno puede ser grave para otro no lo es. Los actos y omisiones de que conoce el Jurado de Sentencia son los que pueden ser calificados de graves; esta calidad se señala en forma expresa en la Constitución respecto a los servidores públicos de los Estados (art.110, párr. segundo); también aparece explícita (art. 7, fraccs.. III, VI, VII, VIII, y últimos párrafos de la LFRSP) o implícita en la LFRSP, en lo que atañe a los funcionarios federales; las que no lo son quedan fuera del conocimiento del Jurado de Sentencia.

3. 3. 5. Competencia Especial.

En un apartado especial se ubica la regla contenida en el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional, en relación con el cuarto párrafo del artículo 111 del mismo cuerpo de leyes, que atribuye competencia exclusiva al Jurado de Sentencia para conocer de juicios que se entablen con el propósito de fincar responsabilidad penal al Presidente de la República, ya que sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 Constitucional, procediendo a resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable. La competencia se fija con base en el sujeto, en la materia, el tiempo y la gravedad, a la vez.

3.4 La acusación

La titularidad de la tarea acusatoria ha sido asignada a diferentes órganos y entes cuando se trata de ilícitos cometidos por funcionarios federales que dan ocasión para instauración de un juicio político en su contra. Se dispuso de otros titulares de la acción penal diversos al Ministerio público, que actúan en forma concomitante con él. La acusación puede provenir de:

3.4.1 El Ministerio Público en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 21 Constitucional. El Ministerio Público Federal puede hacerlo respecto de cualquiera de los funcionarios públicos a que alude el artículo 110 Constitucional y en lo que concierne a cualquiera de los ilícitos enumerados en la LFRSP; respecto al Ministerio Público local, su facultad de acusación es limitativa a los servidores públicos locales cuando éstos hagan un uso y manejo indebido de los fondos y recursos federales, nunca respecto a las violaciones graves a la Constitución y leyes federales.

Dentro de nuestro sistema constitucional, la investigación de los delitos, su persecución y acusación a sus autores, es una función reservada al Ministerio Público, como se infiere de lo prescrito por el artículo 21 Constitucional en su primer párrafo, y que se aplica tanto cuando se trata de delitos del orden común como en lo que se refiere a los ilícitos en que puedan incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus encargos. Ni la Constitución ni la ley establecen

excepciones al respecto. Que se permita a diversos funcionarios y a los particulares que lo hagan directamente no es con el fin de excluir su injerencia en la materia; sólo se trata de una intervención concomitante que se da en virtud de los ilícitos y sus autores. A éste respecto se refiere Don Elisur Arteaga Nava (Derecho Constitucional, México, editorial Oxford, 1999), en los siguientes términos: *“El ministerio público es el ente establecido para investigar y perseguir ilícitos de los servidores públicos. Pero hay imperativos teóricos y prácticos que dificultan o impiden el desempeño de sus funciones. Administrativa y presupuestalmente es parte de la administración pública; su jefe, el Procurador General de la República, lo nombra el Presidente de la República, con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, pero puede removerlo de manera libre el Presidente; lo mismo sucede en el nivel estatal con los procuradores locales. El ministerio público en su totalidad, está supeditado a la autoridad ejecutiva. No es factible, en la práctica, que investigue actos de su superior y ejerza su facultad persecutoria. Es difícil que sin aliento oficial acuse a sus colegas de la administración pública. No goza de autonomía en el ejercicio de la función que se le encomienda. Esto explica la injerencia que en la función acusatoria se le confiere y reconoce a otros entes”.*

3. 4. 2. Las Legislaturas de los Estados, en uso de lo dispuesto por el artículo 71 Constitucional, que les otorga la facultad de iniciativa puesto que la acusación es una de las formas de iniciativa, lo cual provoca la actuación del órgano legislativo, a quien se le conmina a ejercer una de sus funciones que

marca la propia Constitución: juzgar los casos de juicio político que les sean sometidos. Los Senadores, como tales, no pueden acusar; de ser posible lo anterior se estaría en un supuesto contrario a nuestro sistema constitucional y al principio de justicia de que nadie puede ser juez y parte dentro del mismo proceso. Si bien los Senadores gozan de la facultad de iniciativa, sólo pueden hacerlo ante su Cámara; permitir que lo hagan en la colegisladora es desvirtuar el principio operativo del sistema de dos Cámaras que contemplan un estudio y un debate independiente y sucesivo de una iniciativa, que se infiere de los artículos 51 y 72 Constitucionales. Permitir que quien acuse sea quien, llegado el caso, pueda juzgar, es atentar contra el principio de imparcialidad y justicia. Por otra parte, es dable que realice la denuncia el Presidente de la República y los Diputados al Congreso de la Unión.

3. 4 3. El último párrafo del artículo 109 Constitucional, autoriza a los particulares para acusar directamente ante la Cámara de Diputados; también lo prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 9º, estableciendo que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados. Se trata pues, de un derecho y un deber. Sólo pueden realizarlo las personas físicas mayores de edad, que sean ciudadanos mexicanos. Para investigar, acusar, aportar pruebas y alegar, la LFRSP regula su papel en todas las etapas del procedimiento. La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la

existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse estas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes. Las denuncias anónimas no producirán efecto alguno.

Las personas morales no pueden denunciar los delitos en que incurren los servidores públicos, ni pueden hacerlo los partidos políticos, no obstante su calidad de entidades de interés público, no existe texto que lo permita a pesar de que sí pudieran tener todos los elementos necesarios para entablar la acusación, el interés y su sostenimiento. Es una de las incongruencias del sistema, pues no se faculta que lo haga quien puede y se autoriza a hacerlo a quien por lo general, está imposibilitado para ello.

Si es un particular quien emprende la acusación, deberá estar consciente del riesgo que ello implica, por el hecho de que debe de enfrentarse al aparato represivo oficial. En un sistema de dominación como el mexicano no es admisible acusar impunemente a un poderoso. El orden normativo expone a consecuencias jurídicas a quien denuncia, como se establece en el último párrafo del artículo 109 Constitucional "...bajo su más estricta responsabilidad...". En otros sistemas políticos, como el estadounidense, se estimula la función acusadora y se reconoce cierta inmunidad a quien la asume.

3. 5. Forma de la Acusación.

De conformidad con el artículo 12 de la LFRSP, debe de formularse por escrito, referirse a alguno de los ilícitos señalados en los artículo 5 y 7 de esa ley, no a conductas ilegales en general, a fin de que el acusado, en los términos del artículo 21 Constitucional, conozca exactamente el hecho punible y esté en posibilidad de defenderse.

Dicho escrito de denuncia deberá presentarse ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

Si el acusador es el Presidente de la República o los Diputados al Congreso de la Unión, se sujetarán a lo que sobre el ejercicio de la facultad de iniciar y acusar prescriben tanto la Ley Orgánica como el Reglamento para el Gobierno Interior, y usos del órgano legislativo.

Las Legislaturas Locales de los Estados deben atenerse a lo que dispongan tanto las leyes indicadas como sus leyes orgánicas, reglamentos y usos parlamentarios. Su facultad de acusar podrá ejercitarse cuando así lo determine la mayoría del quórum. El documento acusatorio deberá estar firmado por los funcionarios en quienes recaen la función de representación y certificación.

Cuando la acusación verse sobre un servidor público local, la resolución del Jurado de Sentencia, cuando es condenatoria, es meramente declarativa debiendo hacerse del conocimiento del cuerpo legislativo local, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Cuando la acusación la presente un particular, éste debe de proporcionar su nombre completo y domicilio. Debe contener la protesta de ley que se hace bajo protesta de decir verdad, que se tiene plena conciencia de lo que se está haciendo; que el acusador está dispuesto a ratificar, sostener, probar y alegar su acusación; que asume las consecuencias en el caso de que la misma sea infundada o no aprobada. Los abogados o licenciados en derecho, debido a su profesión, no están obligados a formular dicha protesta.

Si la acusación proviene del Ministerio Público, ya sea Federal o local, además de lo señalado por el artículo 12 de la LFRSP, serán de observancia lo que respecto a la acción penal determinan sus propios ordenamientos orgánicos.

3. 6. La defensa.

La defensa en un juicio político debe reunir todas las características inherentes a una defensa cabal y justa. No existe impedimento alguno para su efectivo desarrollo, ni prohibiciones que inhiban su justa causa. La defensa dentro de los juicios de responsabilidad oficial, se halla de forma análoga con la

institución de la acusación. De funcionar efectivamente esta institución se obtendrá un verdadero proceso cognoscitivo, dirigiéndose la defensa a salvaguardar la persona, la libertad, la dignidad y el patrimonio del acusado. La Constitución y las leyes han organizado la defensa de tal manera que se cumplan los objetivos antes mencionados, sin menoscabo de que se encuentre la verdad y se castigue al delincuente en la justa medida.

Es por ello que la defensa en este tipo de procedimiento, debe de abarcar, según ilustres autores y conocedores del Derecho Procesal, entre los que destacan Juan José González Bustamante, Guillermo Colín Sánchez y Sergio García Ramírez, en sus diversos tratados sobre la materia, las siguientes características:

3. 6.1. Características.

* Es irrenunciable. Ni antes ni durante el desarrollo del proceso, el acusado puede renunciar a ese derecho: se ejerce con su consentimiento, sin él o aún contra su voluntad, teniendo la Cámara de Diputados la responsabilidad de velar por su respeto durante todo el desarrollo del juicio. Es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, según lo determina el artículo 45 de la LFRSP, cuando el reo no tenga quien lo defienda, se le presenta la lista de defensores de oficio del fuero federal. Si el reo se niega a nombrar defensor se deberá nombrar uno de oficio. La designación inicial debe hacerla la sección

instructora; el momento oportuno es cuando, en los términos del artículo 13 de la LFRSP, se notifica al servidor público la existencia de la denuncia formulada. Por tanto, la notificación de la denuncia debe de ser hecha personalmente, a fin de que la Cámara de Diputados este en posibilidad de requerir que el acusado nombre a su defensor y, en el caso de que no lo haga, lo informe así a la misma Sección Instructora para que le nombre uno de oficio. El acusado, en cualquier momento, puede dejar sin efecto esta designación al nombrar un defensor o al asumir él su defensa. Por su parte el Jurado de Sentencia puede ratificar al defensor nombrado por la Sección Instructora o designar otro.

* Es indelegable. Contrariamente a lo que sucede en los procesos penales ordinarios, donde es factible que actúen por parte de la defensa uno o varios abogados, en un proceso de responsabilidad sólo es factible que lo haga uno, ese es el principio que se infiere de los artículos 18, 20, 23, 24, 38 y 39 de la LFRSP. En todos se utiliza la fórmula de su defensor. Por tratarse de una intervención que en forma excepcional se concede a alguien que no es miembro de la asamblea, debe de quedar limitada a una sola persona. Esto no impide que en la sesión respectiva, quien actúa como defensor tenga como asesores, sin derecho a hacer uso de la palabra, a un número indeterminable de profesionales del derecho.

La única excepción es la consignada en el artículo 15 de la LFRSP, que dispone que una vez terminada la instrucción del procedimiento, debe ponerse el expediente a la vista del denunciante y del servidor público y de sus defensores; la

razón del plural pudiera deberse a lo perentorio del plazo que se concede para analizar el expediente y formular alegatos. Pero como puede observarse, si bien se da injerencia a un número indeterminado de profesionales, se trata de un acto en que los autorizados a intervenir no lo hacen directamente ante el Pleno del Jurado ni ante los integrantes de la Sección Instructora; se trata de darles injerencia en el estudio de un expediente. La vista a que alude la norma es poner a disposición de las partes el expediente en las oficinas de la Comisión Instructora, más no implica la posibilidad de extraerlo fuera de ese lugar, como sucede en los tribunales ordinarios.

La función del denunciante concluye en la audiencia en que se da lectura a las conclusiones y se formulan alegatos, ante el pleno de la Cámara de Diputados (art. 20 de la LFRSP), en lo sucesivo, de existir acuerdo favorable a la acusación, la encargada de sostenerla ante el jurado de sentencia es la comisión de tres diputados (art. 22 de la LFRSP); por lo que hace al acusado, su defensor continúa en funciones hasta el momento en que formula ante el Pleno sus alegatos finales junto con el servidor público procesado se retiran a esperar la resolución definitiva (art. 24, normas 2 y 3 de la LFRSP).

* Es irrestricta o sin limitaciones, porque la Constitución, a fin de lograr una defensa efectiva y oportuna, permite que la ejerza cualquier persona, sea o no profesional del derecho (art. 20, fracc. IX Constitucional), con la única condición de que se trate de una persona de la confianza del acusado; puede ejercerla

directamente por éste, en forma concomitante con él o en forma alternada. El proceso de responsabilidad oficial, aunque de naturaleza política, es también penal, la institución de la defensa esta regulada por los mismos principios que operan en los procesos criminales; el reo puede designar como su defensor aun profesional del derecho o a alguien que no lo sea, o asumir por sí mismo su defensa. También existe la posibilidad de que el reo designe como su defensor a un Senador o a un Diputado (art. 39 de la LFRSP), siendo lo anterior uno de los pocos casos en que un Senador puede hacer uso de la palabra en la Cámara de Diputados

* Es obligatoria Una vez que una persona a aceptado hacerse cargo de una defensa, no puede rehusarse a desempeñarla, a menos que exista causa justa, en caso diverso incurre en responsabilidad que se sanciona penalmente Cuando con causa o sin ella, el defensor renuncie, conocido ese supuesto, tanto la Sección Instructora como el Jurado de Sentencia deben requerir que el acusado o reo, en su caso, haga la designación de otro; después se procede como se mencionó en el supuesto de no hacerlo. La designación, remoción y renuncia son actos de los que deben tomar conocimiento las autoridades, y deben asentarse en el expediente respectivo. Son también éstas las que deben iniciar los trámites necesarios a fin de fincar responsabilidad profesional a la defensa cuando haya actuado contra la ética profesional. La falta de defensor es una de las pocas incidencias que puede suspender la secuela de un procedimiento de

responsabilidad oficial. No puede iniciarse un proceso ni continuar sin cumplirse los imperativos constitucionales en relación con la defensa del acusado

* Es integral. En los juicios de responsabilidad oficial, el reo tiene derecho a que su defensor se halle presente en todas las diligencias que se realicen tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. De los términos del artículo 14 de la LFRSP no parece factible que el defensor por sí, y sin la intervención del encausado, pueda comparecer ante la Sección Instructora a ofrecer pruebas, desahogarlas y formular alegatos; al parecer son actos procesales que sólo puede desahogar éste. Una vez designado el defensor, ni la Sección Instructora ni el Jurado de Sentencia pueden realizar diligencia alguna sin la presencia de él y del encausado; no es del todo claro que lo actuado en violación a este principio sea nulo, como sucede en los procesos penales ordinarios (art. 431, fracc. III del CPPDF). El de defensa es un derecho que corresponde en forma exclusiva al acusado; éste puede ejercerla directamente o recurriendo a terceras personas. Es sólo la negligencia o la renuncia a defenderse del acusado o reo, lo que hace que opere la institución del defensor de oficio.

* Es revocable. El acusado, en cualquier etapa de su proceso, puede desautorizar un nombramiento hecho y realizar una nueva designación de defensor. El acusado puede nombrar defensor desde el momento en que le es notificada oficialmente, por la Sección Instructora, la existencia de la denuncia y la materia de ésta. De conformidad con el artículo 13 de la LFRSP, la notificación

deberá hacerse en los tres días naturales que sigan a la ratificación de la denuncia. El defensor no puede sustituir al procesado, coadyuva con él; que se designe no dispensa al reo de comparecer personalmente ante la Sección Instructora o de firmar el escrito en el que, en forma inicial, se defiende de la acusación formulada en su contra. No existe impedimento para que el defensor firme en unión del reo el escrito respectivo. La renovación del nombramiento del defensor puede hacerse hasta antes de que el Jurado de Sentencia proceda a discutir y votar las conclusiones en los términos de la norma 3 del artículo 24 de la LFRSP.

* Es universal. En virtud de que es un derecho ejercitable ante todo tipo de tribunales, sean federales o locales, de primera o segunda instancia, menores o de paz, jurado popular, Jurado de Sentencia, incluso, ante los tribunales administrativos o ante la Cámara de Diputados, cuando conocen de una declaración de procedencia (art 26 de la LFRSP).

* Es onerosa. Cuando deriva de un contrato de prestación de servicios, y gratuita cuando la realiza un defensor de oficio.

* Es confidencial. Porque el defensor está obligado a guardar como secreto profesional todo lo que le ha confiado el acusado; la ley protege el silencio o secreto con una causal excluyente de responsabilidad. Los juicios de responsabilidad oficial han sido raros en la historia constitucional mexicana; es

una excepción poco reiterada. Pocos son los que pueden jactarse de haber intervenido en más de uno, ya sea como jurado, acusador, defensor o acusado. Hay inexperiencia en el ejercicio de cada una de esas funciones. No hay ventaja de unos sobre otros. Esto, teóricamente, pudiera contribuir a la celebración de juicios imparciales y justos. El defensor, debido a que pone su capacidad profesional y humana a disposición del acusado, de su seguridad jurídica, de su libertad, se allega elementos que excluyen o disminuyen su responsabilidad, busca que se defina su situación jurídica, contribuye a la búsqueda de la verdad, coopera en la continuidad y celeridad del proceso; es un auxiliar directo de la justicia.

3. 7 Votaciones.

Las votaciones que se deben de realizar, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, deberán serlo en observancia a sus reglamentos internos. Por ser cuerpos colegiados, sus determinaciones se adoptan por mayoría. Así, la determinación de la Cámara de Diputados en virtud de la cual acuerda acusar ante el Senado a un servidor público, será por decisión de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en sesión. El acuerdo de la Cámara de Senadores por el que se constituye en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión. (art. 110 Constitucional). El voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores tiene aplicación sólo en lo que hace a

la aprobación de la resolución condenatoria final, porque así lo establece el artículo 110 constitucional en su quinto párrafo. Si no se llega a reunir dicho número de votos, implicará tácitamente una declaración de inocencia.

Para que se absuelva al acusado, no se requiere el voto de las dos terceras partes de los Senadores, en funciones de Jurado, presentes. Éste es sólo necesario cuando se condena y sanciona. La mayoría simple es suficiente en los casos en que el Jurado de Sentencia dicta acuerdo de sobreseimiento. Es posible que durante la etapa procesal que se sigue ante el Jurado de Sentencia el reo fallezca; en este supuesto no se puede condenar ni absolver, sino que deberá sobreseerse la causa.

Según lo establecido por el artículo 39 de la LFRSP, no podrán votar en ningún caso los Diputados o Senadores que hubieren presentado la imputación contra el servidor público. Tampoco podrán hacerlo los Diputados o Senadores que hayan aceptado el cargo de defensor, aun cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo.

En la sesión en que se someten a votación las conclusiones y puntos de acuerdo formulados por la Sección de Enjuiciamiento, debe de permanecer en el recinto del Jurado de Sentencia la Comisión de tres Diputados nombrados para sostener la acusación (art. 24, párr. 3, de la LFRSP), ellos, cerrada la instrucción, no pueden volver a hacer uso de la palabra ni votar. El artículo 41 de la LFRSP

dispone que en el juicio político los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en la que se presente la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés general exijan que la audiencia sea secreta.

El artículo 40 de la LFRSP señala que se observarán, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento interior del Congreso General para discusión y votación de las leyes, en caso de que existieran vacíos legales en la misma. Así mismo determina que las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.

3 8. Prescripción.

Para efecto de computar la prescripción, tanto la Constitución (art. 114), como la LFRSP (art. 78, fracc II), establecen reglas especiales relativas a la prescripción de los delitos cometidos por los servidores públicos; difieren de las señaladas en el capítulo VI del título IV del Código Penal Federal; los ilícitos que cometen, en ningún caso prescriben antes de tres años; la prescripción no se inicia a partir de su ejecución o consumación, sino a partir de la fecha en que se ha abandonado la función. Dicha salvedad se funda en que se trata de personas

fuera de lo común, que gozan de poder, ascendente e influencia; no pueden ser puestos en igualdad de condiciones que los ciudadanos comunes.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 Constitucional. La Constitución no distingue ni determina que los ilícitos que menciona la fracción I del artículo 109 Constitucional y que son del conocimiento del Jurado de Sentencia, estén sujetos a reglas de prescripción especiales. Por tal motivo es aplicable la regla genérica, tanto en éstos como en otros casos prescritos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.9. Penas

La aplicación de las sanciones dentro de un juicio político sólo puede darse en dos sentidos: la inhabilitación y/o la destitución del servidor público que haya sido declarado culpable. El castigo es consecuencia directa de la competencia asignada al Jurado, siendo en el juicio político sólo un número restringido de ilícitos, los demás corresponde castigar a las autoridades judiciales ordinarias, pues pueden juzgar al servidor público nuevamente y sancionarlo por otros delitos

no conocidos por el Jurado de Sentencia ni señalados en la ley reguladora del Título Cuarto Constitucional

La razón que limita al Jurado de Sentencia la imposición de las penas parece adecuada: *“Hemos visto que en Europa la destitución de un funcionario y su interdicción política, era una de las consecuencias de la pena y que en Norteamérica era la pena misma. De eso resulta lo siguiente: en Europa, los tribunales políticos están revestidos de infinidad de derechos que a veces no saben cómo utilizar, no llegando a castigar por temor a castigar demasiado. Pero en Norteamérica, no se retrocede ante una pena que no hace gemir a la humanidad: condenar a un enemigo político a muerte, para arrebatárle el poder, es a los ojos de todos un horrible asesinato; para declarar a su adversario indigno de ocupar el poder y quitárselo dejándole la libertad y la vida, parece el resultado honrado de la lucha”* (Alexis de Tocqueville, La democracia en América, Luis R. Cuellar, Fondo de Cultura Económica, México, 1990).

3.9 1. La destitución

El Jurado de Sentencia, mediante el juicio político, tiene competencia para destituir a los servidores públicos señalados en el artículo 110 Constitucional, únicamente. La destitución consiste en privar a alguien del empleo, cargo o comisión que se le haya conferido. Con ello el funcionario responsable pierde su función, emolumentos, privilegios y demás prerrogativas inherentes a su cargo. Lo

hace a partir de la fecha en que se le notifica la sanción o del momento de que se entiende que ha surtido efectos la sentencia. El destituido tiene la obligación de entregar el Despacho a su sucesor y a rendir un informe de su gestión.

La notificación de la sentencia condenatoria al órgano o institución a la que pertenece el servidor responsable, es un acto de particular importancia. El enjuiciado ha perdido su calidad de servidor público, en virtud de la resolución del Jurado de Sentencia y cualquier acto que haga en ejercicio del cargo implica la comisión de un ilícito. Por ello, la misma resolución debe notificarse al órgano o al superior jerárquico, para que en su competencia, dé cumplimiento a la resolución y disponga legalmente a lo relativo a la suplicia.

3. 9. 2. Inhabilitación.

Nuestra Constitución en su artículo 38, fracción VI, establece que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden cuando por sentencia ejecutoria se imponga por pena dicha suspensión. Lo anterior implica la pérdida de los derechos políticos y los derechos civiles. Esta forma de sanción es la más usual en los casos de responsabilidad de los servidores públicos. Así la LFRSP en sus artículos 53, fracción V, y 56, fracción V, dispone: *“La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables”*. Por consiguiente, la resolución dictada por el Jurado de Sentencia en

el sentido de que se inhabilite al servidor público culpable, está en relación con el artículo 38, fracción IV, de la Constitución General de la República.

3. 10. Audiencia.

La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los Secretarios de la Cámara de Diputados, dentro de un plazo de 60 días naturales (art 19 de la LFRSP); se inicia dicho término al día siguiente de que la Sección Instructora recibe de las Comisiones Unidas la denuncia; es casi imposible que durante el segundo periodo de sesiones del Congreso se dé el supuesto que señala el segundo párrafo del artículo 19 de la citada ley: *“Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque”*. El segundo periodo que corre del 15 de marzo al 30 de abril, no llega a 60 días. De este artículo se concluye que, en observancia del principio de seguridad jurídica, no puede darse una acusación si la Cámara de Diputados no está reunida. Ésta amplía plazos, recibe las conclusiones y nombra la Comisión Acusadora. Mientras no esté reunida para hacerlo, no es posible tramitar una acusación. Se prolongaría el estado de inseguridad del acusado. Es más factible tramitar una acusación durante el primer periodo, que dura más de 90 días. No hay impedimento para acusar, ni para que las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia sesionen y dictaminen negativamente (art. 85 del reglamento); si el dictamen es

favorable para el procedimiento, se requiere que la Cámara de Diputados este reunida o se le convoque para conocerlo.

Una vez que las conclusiones obran en poder de los Secretarios, ellos deben de dar cuenta al Presidente de la Cámara de Diputados. Él con base en lo dispuesto por el artículo 18 de la LFRSP debe incluir el expediente formado con motivo de la acusación y actuación de la Sección Instructora en el orden del día, anunciando que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los Secretarios, esa circunstancia al denunciante y al servidor público acusado (art. 18 de la LFRSP), para que aquel se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

La audiencia debe iniciarse con una declaración que le corresponde al Presidente: que la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación. En éstos términos debe de hacerse la declaración aún en el supuesto de que, concluida la audiencia, se adopte finalmente el acuerdo de no acusar al servidor público. Son las conclusiones de la Sección instructora las que determinan el carácter de órgano acusador de esa Cámara (art. 20 de la LFRSP). La audiencia es pública (art. 41 de la LFRSP), no lo será cuando las buenas costumbres o el interés general exijan que la audiencia sea secreta.

Una vez que la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación, su función de Cámara colegisladora deja de tener función, esto en forma temporal. No puede conocer de ningún otro asunto que no sea escuchar, discutir y votar las conclusiones. No puede actuar como Cámara de origen o revisora, como tampoco hacer uso de las facultades exclusivas.

Para que se declare que la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación, no es necesario que se tenga que constituir un quórum especial que así lo determine, es observable la regla general. La sesión correspondiente debe comenzar con la lectura que la Secretaría debe dar a las constancias procesales o de su síntesis y de las conclusiones que formula la Sección Instructora. Enseguida se concede el uso de la palabra al acusador, siendo la última vez que se le permite intervenir en el procedimiento, en lo sucesivo quien debe de sostener la acusación, en su caso, es la Comisión Especial nombrada por los Diputados. Concluida esa intervención, debe de concederse el uso de la palabra al servidor público, a su defensor o a ambos. Se trata de alegatos verbales que, una vez expuestos, y en la misma audiencia, pueden presentarse por escrito y deben agregarse al expediente. El denunciante puede replicar, en este supuesto, el acusado o su defensor pueden duplicar. Con ésta última intervención concluyen las partes.

En caso de que la Cámara resolviese no proceder a acusar al servidor público, este 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. Las conclusiones se entienden rechazadas cuando no se reúne el voto de más de la mitad de los legisladores presentes necesarios para su aprobación.

De llegar a la determinación, que por mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, la Cámara Instructora acuerda acusar al servidor público, su determinación tiene las siguientes consecuencias: en lo que hace al acusado, queda suspendido temporalmente en el ejercicio de su encargo; esta circunstancia debe notificarse al servidor público para los efectos de que no realice actos en el ejercicio de su cargo; a su superior jerárquico en caso de tenerlo, o al Presidente del cuerpo al que pertenece o a quien sea competente para proveer su suplencia temporal. El acusado, en lo sucesivo, mientras el Jurado no emita su resolución, se encontrará subjudice. Respecto a la Cámara de Diputados, la resolución implica que tenga que remitir al Senado la acusación y que deba designar, en la misma audiencia, la Comisión de Diputados que sostengan la acusación.

La acusación que hace la Cámara de Diputados sobre un servidor público no implica que a este se le prive de su encargo, solamente lo suspende de manera temporal para ejercerlo. En el caso de que resulte absuelto, puede volver a reasumirlo con todos sus privilegios y obligaciones, incluido el pago de los honorarios y el sueldo al que tenga derecho. La suspensión no interrumpe la

antigüedad ni los derechos asistenciales. Una resolución condenatoria tiene efectos diversos, la privación de los derechos, de los privilegios y emolumentos que acompañan al cargo se retrotraen en el momento de la suspensión temporal, esto debe ser así, porque de hecho, no hay prestación de servicios, y desde ese momento el servidor público a empezado a cumplir una condena. Esto es importante respecto al plazo de la inhabilitación.

La comisión encargada de sostener la acusación ante el Senado se integra por tres miembros, todos Diputados (art. 21 de la LFRSP). Son propuestos por el régimen interno y concertación política (art. 74 del reglamento). Se denomina jurisdiccional (art. 42,5 de la Ley Orgánica), tiene el carácter de transitoria, porque su integración es efímera, concluye con el juicio; es especial, porque puede conocer sólo de la acusación (art. 46 de la Ley Orgánica), sus determinaciones que son escasas, deben tomarse por mayoría de votos de sus integrantes (art. 56 de la Ley Orgánica); no pueden más que acusar y alegar (art. 23 de la LFRSP), sus integrantes no reciben retribución extraordinaria por razón de formar parte de ésta (art. 86 del reglamento); pueden asesorarse por especialistas, a quienes no les es dable intervenir directamente en las deliberaciones. Una vez que se ha resuelto acusar, que se remita la acusación y se nombre la comisión, concluye la audiencia.

3. 11. Sección de enjuiciamiento.

De gran ayuda es el principio de práctica parlamentaria por el cual el Pleno, de cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, sólo puede discutir las iniciativas que previamente han dictaminado las comisiones. Éste busca economizar tiempo. Este principio es aplicable a la actuación del Jurado de Sentencia. Cuando recibe una acusación no la discute de inmediato y directamente, pasa primero a la Sección de Enjuiciamiento.

De conformidad con la Ley Orgánica, la Comisión Jurisdiccional es especial, se elige por el lapso de su ejercicio (art. 79). La Sección de Enjuiciamiento sólo puede funcionar cuando está reunido el Senado, ya sea en un periodo ordinario o en uno extraordinario convocado para conocer de la acusación. Esto se deduce del artículo 22 de la LFRSP, que es de aplicación en el caso por tratarse de una ley especial.

La Sección de Enjuiciamiento tiene las siguientes atribuciones y obligaciones: emplazar a las partes, es decir, a la Comisión de Diputados encargada de presentar y sostener la acusación, al acusado y a su defensor; prevenirlos para que presenten sus alegatos en los cinco días naturales que sigan al emplazamiento, siendo el plazo común para las partes; transcurrido el plazo, con alegatos o sin ellos, debe formular 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 (arts. 22 y 23 de la LFRSP). Existe la posibilidad de que se formulen conclusiones de inocencia. La Sección de Enjuiciamiento, si así lo estima conveniente y lo solicitan las partes, podrá escuchar alegatos verbales y por sí podrá disponer de la práctica de las diligencias que estime necesarias. Las conclusiones que resulten de la Sección de Enjuiciamiento deberán ser entregadas a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

3. 12. El Jurado de Sentencia.

Recibidas las conclusiones en la Secretaría de la Cámara de Senadores, 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 designada por los Diputados para sostener la acusación, al acusado y a su defensor. La Cámara de Senadores en forma excepcional y por disposición Constitucional, puede asumir el papel de juzgadora en causas criminales. Cuando lo hace cesa, en forma temporal, en el ejercicio de su tarea ordinaria. Se convierte en jurado, previa convocatoria y acuerdo de su Presidente.

La audiencia debe comenzar con una declaración solemne que debe hacer el Presidente: declara al Senado de la República erigido en Jurado de Sentencia

para los efectos de conocer exclusivamente de la acusación objeto de las conclusiones.

Acto seguido debe darse lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento, después se concede el uso de la palabra a la Comisión de Diputados encargados de sostener la acusación; en seguida, deberán hacer uso de la palabra el acusado y su defensor, siendo esta su última intervención. Son alegatos verbales. Hecho lo anterior deben retirarse ambos.

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 ella se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

En teoría, el juicio de responsabilidad oficial que se sigue ante el Jurado de Sentencia, tiene por objeto determinar la responsabilidad del reo. Todas las diligencias deben encaminarse a encontrar la verdad. Las pruebas y los alegatos de las partes deben de informar el criterio del juzgador. No obstante la acción de la Comisión Acusadora, pudiera llegarse a la conclusión de que el reo es inocente.

Pueden presentarse algunos supuestos:

Que la Comisión Acusadora, en virtud de las pruebas aportadas por el reo durante el procedimiento, llegue a la conclusión de que aquel es inocente; a pesar de ello, no puede desistirse de la acción. Los integrantes están conminados a acatar una orden emanada de su Cámara: sostener una acusación, probarla y alegar en ese sentido. No le es dable actuar de otra manera. Tampoco puede desistirse de la acción penal o presentar conclusiones no acusatorias. Carece de autoridad para hacerlo. Es ajeno al procedimiento de responsabilidad oficial.

Agotado el debate, se someten a votación las conclusiones como los puntos de acuerdo. Aquéllas pueden ser de no acusación, para que se aprueben es necesario contar con el voto de más de la mitad de los miembros presentes, poniendo el acuerdo fin al proceso. Debe entenderse que se trata de resolución absoluta, el funcionario no puede volver a ser juzgado por el ilícito; ese mismo porcentaje es suficiente para rechazar las conclusiones y los puntos de acuerdo. Cuando esto sucede, debe regresar el expediente a la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores a fin de que se formulen otros acuerdos acordes con las opiniones e instrucciones emitidas.

Cuando las conclusiones y los puntos de acuerdo se inclinan por la responsabilidad del reo, deben someterse a la consideración del Jurado de Sentencia; para que se consideren aprobados se requiere el voto aprobatorio de

cuando menos las dos terceras partes de los Senadores miembros del Jurado de Sentencia presentes. Los tres Diputados, integrantes de la Comisión Acusadora, aunque por disposición legal deben de permanecer en la sesión en que se discuten y aprueban aquellos, no tienen voz ni voto. Concederles el uso de la palabra una vez cerrada la instrucción, sería concederles una ventaja sobre el acusado; no pueden votar, permitirlo es contrario al principio que regula el funcionamiento separado y sucesivo de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

De no reunirse el número de votos necesarios para condenar al reo, es decir, el de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, implica un rechazo de las conclusiones de responsabilidad y de los puntos de acuerdo que condenan. Implícitamente se trata de una sentencia absolutoria. Cuando aquél porcentaje se reúne, se entienden aprobadas las conclusiones y los puntos de acuerdo. En ambos casos, de absolución implícita o de condenación expresa, corresponde al Jurado de Sentencia hacer la declaratoria respectiva; aunque la ley no dice nada al respecto, se entiende que en el momento de hacerlo deben estar presentes el acusado, su defensor y la Comisión Acusadora. A partir de esa circunstancia el servidor público queda separado de manera definitiva de su cargo.

En el juicio político no pueden aplicar pena privativa de la libertad, por lo tanto, por tratarse de un procedimiento lineal y sumarísimo, no procede ni hay oportunidad a que se solicite o a que se otorgue la libertad bajo caución

IV. RESPONSABILIDAD PÚBLICA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

4. 1 Antecedentes.

Como se puede apreciar al estudiar y analizar la mayor parte de las disposiciones jurídicas que han reglamentado la responsabilidad del Presidente de la República, se observa una marcada tendencia para restringir las causas por las cuales se pueda enjuiciar a la persona que funge como titular del Ejecutivo de la Unión.

En la Constitución de 1824, se disponía que cualquiera de las dos Cámaras podría conocer en calidad de Gran Jurado sobre las siguientes acusaciones:

I. 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.

II. 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.

Por su parte, la Constitución de 1836, en su Segunda Ley, artículos 47 al 50, establecía la posibilidad de que el Presidente de la República fuera enjuiciado tanto por delitos oficiales como del orden común, con la generalidad idéntica con que se determinó en la Constitución de 1857.

Sin embargo, con la llegada del sistema monárquico a nuestra nación, el Ejecutivo encarnado en la persona del Emperador se convirtió en una figura consagrada, exento de la más mínima responsabilidad respecto al ejercicio de su función. No fue sino a partir de la Constitución de 1857, que el Ejecutivo de la Unión se convirtió en un funcionario al que se le podía exigir responsabilidad en el manejo de sus funciones. Así se abandonó la sacralidad que había caracterizado al derecho del Primer Imperio Mexicano y la total falta de responsabilidad de la actuación de Santa Anna. Se estableció una responsabilidad limitada, toda vez que se fijó un tribunal y un procedimiento especial para juzgarlo, eliminando algunas hipótesis por las cuales el Presidente de la República podía ser enjuiciado. Quedó definida la responsabilidad del Ejecutivo Federal en los artículos 47, 48 y 49 del cuerpo de leyes mencionado:

“Art. 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 su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.

Art. 48. En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los Secretarios del Despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, Consejeros, Consejeros de los Departamentos y Juntas Departamentales, por infracción del artículos 3° parte quinta de la Segunda Ley Constitucional, del 3 de la Cuarta y del 15 de la Sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Éste instruido el proceso y, oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio el mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al Tribunal respectivo para que obre según las leyes.

Art. 49. En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha lugar o no lugar a la formación de la causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá al reo a disposición del Tribunal competente

para ser juzgado. La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República”.

Es pues de observarse una evolución tanto en los procedimientos como en las razones para encausar al Jefe del Ejecutivo. Las variantes han sido en lo relativo a los órganos que enjuician y a los procedimientos que se debían de seguir. Tenía que ser así por el hecho de que originariamente no existía el Senado, el cual se restableció hasta 1874. Así pues, en la Constitución de 1857, en su texto original, el Congreso de la Unión era el órgano acusador y la Suprema Corte la encargada de castigar (art. 105). En 1874, la función de castigar se asignó a la Cámara de Senadores, siguiéndose de alguna manera el modelo norteamericano. En 1904, se hizo extensible el juicio político también al Vicepresidente.

Dentro de los diferentes ordenamientos máximos que han regulado la vida política de México, se han expuesto demasiadas variantes en lo que toca a la responsabilidad que se pudiera exigir de la persona que encarna la titularidad del Poder ejecutivo. En el Proyecto de Constitución de 1856, se proponía su enjuiciamiento por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo y por delito grave del orden común. Fue declarado sin lugar a votar en la sesión correspondiente al 18 de noviembre de 1856. En la sesión relativa al 27 de noviembre, la Comisión presentó un nuevo proyecto y propuso: *“El Presidente de la República está también sujeto a este procedimiento; pero durante el tiempo de*

su encargo sólo puede ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos atroces del orden común”.

Isidro Olvera, miembro de la Comisión del proyecto de Constitución de 1857, presentó un voto particular en la sesión del 2 de diciembre, donde proponía: *“El Presidente y 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 el carácter de atroz”.* En el proyecto que presentó Marcelino Castañeda se insiste en la redacción de la Comisión. Don Francisco J. Villalobos, en la sesión correspondiente al 11 de diciembre, coincidió con las razones del enjuiciamiento, pero difirió en cuanto al órgano que lo haría, él propuso que intervinieran las Legislaturas de los Estados. Finalmente se fijaron como causales de responsabilidad la traición a la patria, la violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común (art. 103).

Don Venustiano Carranza, en 1916, propuso al Poder Constituyente reducir a dos los motivos de encausamiento sobre el Presidente de la República: traición a la patria y delitos graves del orden común (art. 108 del proyecto), suprimiendo injustificadamente las otras dos causas establecidas en la Constitución de 1857, toda vez que no expuso los motivos para que operara dicha propuesta. Así lo presentaron los miembros de la Segunda Comisión en la sesión vespertina correspondiente al 18 de enero de 1917, quienes aceptaron la idea de Carranza y

en su dictamen únicamente dijeron que: *“ La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante le periodo de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común”* (Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917). Otras razones para el cambio las propuso el licenciado Fernando Lizardi: *“Nuestro sistema político está organizado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ninguno de esos poderes es soberano con relación a los otros, es decir, ninguno es mayor que otro ni menor que otro. Se necesita, pues, que cada uno de los poderes sea intocable por los otros dos, y es perfectamente fácil de conseguirse, por lo que se refiere al Legislativo y al Judicial, toda vez que están compuestos de varios miembros; y si un diputado viola la Constitución no se atenta contra la soberanía del Poder Legislativo cuando se procede contra ese Diputado o contra ese Senador; de la misma manera cuando un Magistrado de la Suprema Corte de Justicia viola la Constitución no se atenta contra el Poder Judicial porque se proceda contra ese Magistrado de la Suprema Corte de Justicia toda vez que en el primer caso han quedado los demás Diputados y Senadores y en el segundo caso han quedado los Magistrados y, por consiguiente, los poderes quedan intactos; pero hemos reconocido y aprobado ya un artículo que preceptúa que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposite en una sola persona, y desde el momento en que esa persona, durante el ejercicio de su cargo, pudiera ser procesado por violación a la Constitución, daríamos lugar a la intromisión de los otros poderes, a la supremacía de los otros poderes sobre el Poder Ejecutivo,*

cosa que sería fatal en nuestro sistema de ponderación –como diría el señor Medina- o de equilibrio –como diría el señor Truchuelo- de los diversos poderes públicos. ¿Cómo evitar que el Presidente de la República viole la Constitución? Esto está evitado ya; no es necesario enjuiciarlo; en ningún acto el Presidente de la República, en ninguno de los ramos de la Administración tiene validez su firma si no va refrendada por la del Secretario de Estado correspondiente. Ahora bien, desde el momento en que viole el Presidente de la República la Constitución, no será el único violador de la Constitución, sino que habrá también un Secretario de Estado para reprimir la falta, estará el Poder Judicial para castigar al inmediato responsable y se castiga al Secretario de Estado que hubiere podido evitar la violación de la Constitución negándose a firmar el acuerdo que hubiere dictado el Presidente de la República. Si hay Secretarios de Estado responsables, y si, sin ellos no puede hacer nada el Presidente de la República, se habrá evitado el peligro de que el Presidente viole la Constitución. Se me dirá: “Se ha castigado ya al Secretario de Estado responsable, pero no se ha castigado al Presidente de la República, y esto es contra los más elementales principios de la justicia, toda vez que no es posible castigar a uno de los autores de un delito y perdonar al otro”. Pues, señores Diputados, no se trata de perdonar al Presidente de la República, se necesita conservarlo en su investidura y ejercicio del Poder Ejecutivo sin perjuicio de castigarlo después, porque lo que nos dice el artículo es esto: “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”. Luego quiere decir que si comete una violación a la Constitución, en primer lugar se castigará al

Secretario de Estado que debió impedirlo; en segundo lugar, no se castigará de momento al Presidente de la República; pero sí después, cuando no estuviere ya en el ejercicio de su cargo; de no hacerlo así, habremos roto por completo el equilibrio de los poderes y habremos convertido al Ejecutivo en un esclavo del Legislativo". (Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917)

Referente a lo antes mencionado, Miguel Lanz Duret (Derecho Constitucional Mexicano, editorial Continental, México, 1979), hace la siguiente explicación: " Estas disposiciones son las mismas que establecía la Constitución de 1857, exceptuando el caso relativo al Presidente de la República, a quien se podía acusar conforme al artículo 103 de ese Código Político, por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral; responsabilidades de que hoy está exento durante el tiempo de su encargo, conforme a la Constitución vigente (1917). En el Congreso Constituyente fue discutida esta modificación a la responsabilidad del Ejecutivo, considerándose que sería establecer una dictadura constitucional, dejar al Jefe de Estado libre de todo proceso y penalidad, aun cuando violara la Ley Suprema de la Nación. Sin embargo la reforma fue votada por 101 votos a favor y 50 en contra, pero ello prueba que la opinión predominante en el Constituyente era adversa a esta innovación, pues se trataba de futuras responsabilidades del Primer Jefe de la Revolución, a quien se iba a dar investidura de Presidente, y ya sabemos todos el respeto que inspira ese alto funcionario durante el llamado periodo preconstitucional. No obstante esto, creemos conveniente el nuevo programa establecido en materia de

responsabilidades oficiales del Presidente de la República, porque nada es tan ridículo y de consecuencias más nocivas para el prestigio de un alto funcionario, como establecer en su contra numerosos casos de responsabilidad y duras sanciones penales en teoría, y consagrar en la práctica la más completa impunidad a los atentados y a los actos violatorios de la Constitución que ejecute”.

El particular régimen presidencial que tiene nuestro país ha determinado, en este caso, una situación muy diversa para la aplicación de la responsabilidad cuando se trata del Presidente de la República. En la Constitución de 1917, se estableció que el Presidente goza de inmunidad por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, excepto en dos casos: sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Se observa que se han reducido los casos en que el Presidente incurre en responsabilidad. Quizás el Constituyente pretendió proteger la estabilidad política de la nación, evitando que el Presidente de la República pudiera ser procesado por cualquier conducta ilícita, lo que facilitaría que los motivos e intereses personales vulneraran la investidura presidencial. A este respecto afirma Don Miguel Lanz Duret (Derecho Constitucional Mexicano, editorial Continental, México, 1979): “...Mientras en nuestro derecho público esté consagrado el régimen de gobierno presidencial, y el titular del Ejecutivo tenga facultades propias de gran importancia nacional, y su poder y rango sean iguales en teoría a los de los otros órganos del Estado, será siempre de conveniencia política no subalternarlo a los otros poderes y menos exponerlo a la destitución de su cargo y a su anulación por acuerdo de cualquiera

de los otros órganos nacionales. Mucho menos todavía hacerlo blanco de las acusaciones frecuentes, violentas y apasionadas de los miembros del Congreso. Claro que no pedimos la irresponsabilidad del Presidente y menos la dictadura constitucional del mismo, especialmente en nuestro país, sin educación cívica para resistirle y sin instituciones consolidadas para limitarlo y refrenarlo; lo que buscamos es la efectividad en las responsabilidades para el desenvolvimiento de nuestras prácticas de gobierno. En los Estados Unidos, donde el Presidente es responsable por violaciones a la Constitución y está sujeto sobre este particular a la jurisdicción del Congreso, sólo se ha presentado en más de cien años un caso de acusación contra el Presidente Jonson, y a pesar de las numerosas irregularidades y faltas que se le comprobaron, y de que el Congreso lo odiaba, sin embargo, fue absuelto".

De manera semejante se expresa Emilio Rabasa (La Constitución y la Dictadura, editorial Porrúa, México, 1982) al coincidir en que el Presidente no debe de estar a merced de una simple mayoría de la Cámara de Diputados porque, en esas condiciones, el juicio político más que un instrumento de protección del Estado de derecho, sería el medio eficaz para deponer al Presidente de la República por intereses de personas, grupos o partidos políticos no siempre coincidentes con los de la nación. Afirma lo siguiente: *"...En México, todos los presidentes de Juárez a acá, han tenido la salvaguardia de la elección ficticia; el Congreso elegido con independencia de los gobiernos central y de los Estados, llegará fácilmente al conflicto, del conflicto a la acusación, y del fallo condenatorio*

de una Cámara sola y apasionada, surgirá, si el Presidente es fuerte o tiene siquiera algunos batallones fieles, el golpe de estado, antes que el acatamiento a la sentencia”.

4. 2. Marco jurídico vigente sobre la responsabilidad del Presidente de la República.

El segundo párrafo del artículo 108 de nuestra Constitución dispone: *“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”*, es decir, no simplemente durante el desempeño de sus funciones con motivo de su actuación inherente a su alto puesto, como sucede con los Diputados y Senadores, cuya gravedad de los delitos queda al criterio de la Cámara de Senadores (art. 109 Constitucional). Se ha opinado que esta situación excepcional de que goza se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del Congreso, el que podría destituirlo del cargo, incluso, por una falta leve si no existiera esta protección. Se debe de notar que, sin embargo, dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del Jefe del Ejecutivo Federal por los delitos que pueda cometer durante el ejercicio de su cargo, sino que sólo equivale a que, en el periodo de su gestión gubernativa, únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por hechos delictivos graves del primer orden. Además, si la acusación por traición a la patria o por algún delito grave del orden común hubiese sido desestimada por el Senado al presentarse durante el periodo presidencial, ello no

implica que, una vez expirado este, no se acuse ante el Ministerio Público que corresponda por tales hechos delictivos a la persona que haya tenido el cargo de Presidente de la República, teniéndose en cuenta las reglas sobre prescripción de la acción penal.

Esta singular posición del Jefe del Ejecutivo con respecto a los demás altos funcionarios de la Federación, en cuanto a responsabilidad, significa que mientras la responsabilidad es absoluta para los otros funcionarios, por cuanto responden a toda clase de delitos, para el Presidente de la República queda limitada a los delitos antes mencionados.

4. 2. 1. Traición a la patria.

Por lo que respecta al delito de traición a la patria no existe tal duda, ya que este queda debidamente señalado en Capítulo I, Título Primero, Libro Segundo, del Código Penal Federal, que sobre delitos cometidos contra la seguridad de la Nación, enmarca en sus artículos 123,124,125 y 126 que a la letra dicen:

“Artículo 123. Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa de hasta cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:

I. Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero;

II. Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México;

Cuando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de nueve años y multa hasta de diez mil pesos.

Se considerará en el supuesto previsto en el primer párrafo de esta fracción, al que prive ilegalmente de su libertad a una persona en el territorio nacional para entregarla a las autoridades de otro país o trasladarla fuera de México con tal propósito;

III. Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados fuera o dentro del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra;

IV. Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra;

V. *Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero;*

VI. *Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjero o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior;*

VII. *Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobierno extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares;*

VIII. *Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza;*

IX. *Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios;*

X. Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquel haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa de hasta diez mil pesos;

XI. Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos;

XII. Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración;

XIII. Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo;

XIV. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional; y

XV. Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.

Artículo 124. Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de veinticinco mil pesos, al mexicano que:

I. Sin cumplir las disposiciones constitucionales, celebre o ejecute tratados o pactos de alianza ofensiva con algún Estado, que produzcan o puedan producir la guerra de México contra otro, o admita tropas o unidades de guerra extranjeras en el país;

II. En caso de una invasión extranjera, contribuya a que en los lugares ocupados por el enemigo se establezca un gobierno de hecho, ya sea dando su voto, concurriendo a juntas, firmando actas o representaciones o por cualquier otro medio;

III. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión, o al que, en el lugar ocupado, habiéndolo obtenido de manera legítima, lo desempeñe a favor del invasor; y,

IV. Contra actos no autorizados ni aprobados por el gobierno provoque una guerra extranjera con México, o exponga a los mexicanos a sufrir por esto, vejaciones o represalias.

Artículo 125. Se aplicará pena de dos a doce años de prisión y multa de mil a veinte mil pesos al que incite al pueblo a que reconozca al gobierno impuesto por el invasor o a que acepte una invasión o protectorado extranjero.

Artículo 126. Se aplicarán las mismas penas a los extranjeros que intervengan en la comisión de los delitos a que se refiere este capítulo con excepción de los previstos en las fracciones VI y VII del artículo 123"

Teniendo en cuenta que por mucho tiempo se consideró a este delito de tipo oficial, con base en los nuevos textos, tanto fundamentales como secundarios, el criterio ya no es válido, en la actualidad, debido a que se eliminó la especie delitos oficiales y sólo se alude a la procedencia del juicio político por actos u omisiones de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y que la traición a la patria no está especificada como ilícito en el artículo 7° de la LFRSP, no puede considerarse mas que como delito del orden común.

4. 2 2. Delitos graves del orden común

Para comentar esta disposición, Don Felipe Tena Ramírez (Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, México, 1999), afirmó: *" La expresión delitos graves del orden 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 57, introdujo la fórmula que se conserva en la vigente. Con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente. En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos*

graves del orden común por los que 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 del Estado. El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe de constar la clasificación respectiva, tal como lo propuso la reforma de 47 con la fórmula, "delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley". Pero aun con esta modificación, que tendría la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y anterior, hay la posibilidad de que el Congreso trate de sojuzgar al Presidente mediante la expedición de una ley de tendenciosa severidad. Parece aconsejable, por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en 57, especificando concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el Presidente durante el tiempo de su encargo". Y en una nota agregó: "En las dos primeras ediciones de la presente obra consideramos que puede hallarse una base en el artículo 22 de la Constitución para clasificar los delitos graves. Ciertamente el criterio que inspiró la clasificación de los delitos que contiene el artículo 22, tuvo en cuenta que se trata de delitos graves, ya que autoriza para ellos la pena de muerte. Pero también partió del supuesto de que son delitos cometidos por particulares, por gentes susceptibles de incurrir en ellos, dentro de su ambiente social y por sus condiciones personales. Ese criterio no sirve para suponer que el Jefe del Estado se encuentre, al igual que todos los demás, en condiciones de cometer tales delitos. Las especiales circunstancias en que actúa no hacen presumible que se convierta en plagiarlo, salteador de caminos, pirata, etc. , que son las hipótesis del artículo 22. Pareciera indecoroso que la ley

previera, siquiera en hipótesis aventurada, que el Jefe del Estado pudiera cometer esos crímenes. Y podría parecer, además, que al autorizar el enjuiciamiento por delitos que no se cometerán se trata de hacer a un lado aquellos otros que el jefe del Estado, en la especial situación que guarda, sí es susceptible de cometer. No es necesario, por lo demás, fincar la clasificación de los delitos graves sobre un texto de la Constitución, pues ninguno se hizo con la mira puesta en la responsabilidad del funcionario, que como ninguno otro está al margen de la responsabilidad ordinaria”.

Ignacio Burgoa (Derecho Constitucional, editorial Porrúa, México, 1999), afirma que es el Senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al Presidente de la República, pero por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14 Constitucional, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley.

Al parecer, la Constitución determina específicamente lo que debe de entenderse cuando alude a los delitos de traición a la patria y a delitos graves del orden común, sobre todo en esto último. Cuando menos en el sistema estadounidense, que sirvió de modelo, esto fue deliberado: el Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves. Así lo dispone la sección 4 del artículo II de la Constitución Estadounidense.

Al respecto, Don Sergio García Ramírez (Derecho Constitucional, editorial Porrúa, México, 1990), comentó: *“Ahora bien, ¿Cuáles son los delitos graves del orden común a que alude el texto constitucional invocado (art. 22), heredando una oscura fórmula, indirectamente, del artículo II, secc. 4 de la Constitución Americana, y directamente del artículo 103 in fine de la Constitución de 1857? Sobre esta materia no existe acuerdo doctrinal ni ley interpretativa. Por supuesto, tampoco se cuenta con la ilustración jurisprudencial, ya que nuestros tribunales no han tenido oportunidad de pronunciarse en torno a estos temas. En anteriores ediciones de su obra, el distinguido constitucionalista Tena Ramírez pensó que los delitos graves podrían ser los enumerados en el artículo 22 Constitucional. Empero, en la tercera edición abandona esta postura, aun cuando reconoce que los delitos previstos por el artículo 22 son los más graves, por cuanto entiende que no es necesario fincar en la ley suprema la fijación de estas infracciones, ni resultaría prácticamente posible la comisión de aquellos crímenes por el Presidente, dadas las circunstancias en que éste actúa. A lo dicho por Tena Ramírez conviene agregar que puesto que el propio artículo 22 habla de traición a la patria, junto a los demás delitos que enuncia, el artículo 108 incurre en el error de separar la especie (traición a la patria) del género (delitos graves del orden común, que son, según la tesis original de Tena Ramírez, los previstos por el artículo 22), distinguiendo entre ambos cuando en realidad no debiera hacerlo, puesto que la traición a la patria ya quedaría englobada –de sostenerse la tesis de Tena Ramírez– en el concepto más amplio “delitos graves del orden común”.*

Por su parte, Don Manuel Herrera y Lasso (Derecho Constitucional, México, Editorial Jus, 1980) propuso como criterio el siguiente: *“Si la Constitución distingue de los delitos más graves de los menos graves, es muy fácil inferir, con la dialéctica indefectible, cuáles son en el léxico constitucional los delitos graves. Muy graves o gravísimos deben reputarse los enumerados en el artículo 22, sancionables con la pena capital; menos graves los que dan lugar a la libertad bajo fianza, de acuerdo con la fracción I, del artículo 20 Constitucional; graves resultan, entonces, aquellos delitos respecto de los cuales niega la Constitución la garantía de la libertad caucional. Y esta conclusión doctrinal –que difiere de la que Tena Ramírez sustenta, tiene en mi concepto, por directa o inmediateamente deducida de la Constitución, la virtud de un mandamiento legal”.*

En virtud de las reformas a la Constitución en 1996, la definición se confió a las leyes secundarias; el artículo 20 al que hacía referencia el licenciado Herrera y Lasso cambió, ahora se dispone: *“I. Inmediateamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio”.*

El Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 194, dispone: *“Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante los valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los siguientes artículos del Código Penal ...”.*

En relación con el Presidente de la República, el jurista Elisur Arteaga Nava (Derecho Constitucional, Editorial Oxford, México, 1999), comenta: “ Sería aconsejable que los criterios para determinar cuándo se está frente a delitos graves del orden común, se dedujeran de la Constitución General y no de las leyes ordinarias. Está de por medio el principio de separación y equilibrio de poderes, la subsistencia del sistema constitucional y la conservación del sistema político. Cuando la definición se confía al Congreso, en su actuación ordinaria y mediante la ley, se corre el riesgo de que una simple mayoría, actuando en forma precipitada, sin atender los requerimientos de la justicia y del orden público, asuma tal función y la ejerza con base en intereses mezquinos o pasajeros, y ponga al Presidente en ejercicio al margen de toda acusación y lo haga irresponsable en forma absoluta; ya porque no se considere grave ningún delito además del de traición a la patria o por hacerse una enumeración tan parca que no incluya más de dos o tres ilícitos. O, el otro extremo, que el Congreso de la Unión, con base en enemistades pasajeras con el ejecutivo y con el fin de poder deponerlo, expida una ley en la que se estime grave todo delito fijado en el Código Penal y en los restantes ordenamientos en los que igualmente se consideran tipos penales. Ambos extremos son peligrosos; el primero, porque establece un virtual sistema de irresponsabilidad; el segundo, porque se presta a permitir que el sistema jurídico se utilice con fines revanchistas y de lucha partidistas. La solución debiera buscarse en el nivel constitucional, ya sea que de los textos existentes se extraigan criterios que lleven a la indicada definición o porque se reforme la

Constitución y se disponga qué debe considerarse un delito grave. Tendría que recurrirse a este último extremo en el caso de que una interpretación cabal de los textos no permitan llegar a una solución satisfactoria y clara. Llevada la búsqueda al máximo nivel jurídico tiene la ventaja de proporcionar una solución institucional, se excluyen el oportunismo y el revanchismo; se trataría de encontrar criterios existentes o de definirlos”.

En opinión de Stephen Spencer Goodspee, los delitos graves a que se refiere el artículo 108 Constitucional, en relación con los delitos graves aplicables a otros funcionarios, pueden ser: a) ataques a las instituciones democráticas, b) ataques a la forma de gobierno republicana, representativa y federal, c) limitación de la libertad de sufragio, d) violación de las garantías individuales y e) omisión en el cumplimiento de los deberes del cargo, si ello coloca en grave peligro al país.

La responsabilidad del Presidente exigida a través de un juicio implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, teniendo éste último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al Presidente; por tanto, el quid del juicio de responsabilidad del Presidente se encuentra en si se reúnen en la Cámara de Diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el Senado los votos para destituirlo.

Dentro de la historia constitucional mexicana, nunca se ha dado un caso de esta naturaleza, es decir, un enfrentamiento político entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y en la norteamericana sólo en una ocasión sin que se haya podido destituir al Presidente. Lo anterior confirma la tesis de que el juicio político al Presidente de la República es un recurso extraordinario, de suma gravedad, y que se debe utilizar sólo en casos muy delicados y cuando no queda otro remedio para salvar la vigencia de la Constitución y del sistema de gobierno que ésta estructura.

4. 3. Votación del Jurado de Sentencia.

Con la reforma hecha en 1982, al Título Cuarto de nuestra Carta Magna, el Presidente de la República teóricamente perdió una ventaja que durante mucho tiempo tuvo y que en determinadas circunstancias pudo ser importante. En efecto, de conformidad con el texto anterior, para que se aprobara un dictamen acusatorio se requerían las dos terceras partes del total de miembros del Senado (art. 111, párrafo primero). Si el Senado se integraba de 64 miembros y su quórum era de las dos terceras partes, es decir, 43 legisladores, y suponiendo que en un hipotético juicio de responsabilidad al Presidente estuviera sólo presente sólo ese número, podían darse dos extremos: uno, que el Jurado de Sentencia no pudiera reunir por ningún concepto los votos condenatorios suficientes por una incapacidad legal, ya que los miembros de la Sección Instructora tenían necesariamente que excusarse de votar, o el otro, que para aprobar el dictamen

condenatorio tuviera que contarse con el voto aprobatorio del total de los Senadores presentes, pues sólo así podría darse cumplimiento al mandato constitucional de reunir las dos terceras partes del número total de miembros. Un voto en contrario o de abstención implicaba la declaración de inocencia, no obstante una evidente culpabilidad. Un voto fue el que salvó al Presidente Jonson, de Norteamérica, de ser depuesto en el juicio que se le siguió en el siglo pasado. En el caso de estar presentes todos los Senadores era necesario contar con el voto aprobatorio de cuando menos 43 de los 64 que integran la Cámara.

Del estudio realizado a los artículos integrantes del Título Cuarto Constitucional, así como a los relativos sobre el Poder Legislativo, se ha debilitado el privilegio presidencial, si de los 128 integrantes del Senado sólo asiste la mitad más uno, los suficientes para reunir Quórum, de conformidad con el párrafo cuarto y quinto del artículo 110 Constitucional, para estimar aprobada una resolución condenatoria se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los presentes en la sesión, entonces podría ser condenado simplemente con la anuencia de 43 senadores. En un auténtico sistema democrático, con un sistema de responsabilidad real, es evidente que no implicaría mayores dificultades enjuiciar al Presidente de la República y obtener sentencia condenatoria con base en un texto como el vigente.

4. 4. Inmunidad del Presidente de la República.

El fuero protege a la función no al funcionario, de ahí que no se goce de fuero cuando no se está en ejercicio del encargo. Así pues, constitucionalmente, el privilegio acompaña a la función, si no hay función no hay privilegio; ésta comienza al rendirse la protesta ante el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, no antes. Concluye en el momento en que la Carta Magna lo determina, por lo que hace al Presidente Constitucional, y al sustituto, o cuando el Congreso de la Unión lo disponga en la ley-convocatoria que expida, respecto a Presidentes Interinos.

La inmunidad del Presidente de la República comienza prácticamente a las once horas del día 1° de diciembre, cuando se celebra el acto de sucesión presidencial, el cual se verifica a las once horas del día antes mencionado, y que dicha función presidencial concluye exactamente seis años después, cuando a la misma hora se vuelve a celebrar el acto de sucesión presidencial. La inmunidad cesa cuando constitucionalmente concluye la función, a las once horas del día primero de diciembre, seis años después de haber tomado el cargo respecto al Presidente Constitucional.

En la Constitución de 1836 (ley tercera, art. 47), se disponía que la inmunidad comenzaba desde el día del nombramiento del Presidente de la República y hasta un año después de haber entregado el cargo. Ni la Constitución

de 1857, ni la de 1917 previeron ampliar el plazo de la inmunidad. No era dable a las leyes secundarias hacerlo, no es posible ampliar los privilegios que la Constitución establece a favor de determinados individuos, las excepciones a las reglas generales son de interpretación restrictiva. La inmunidad no comienza en el momento que una persona es designada candidato a la Presidencia de tal o cual partido, y en especial del oficial, tampoco se inicia cuando el órgano electoral, con base en el cómputo, determina quién obtuvo el mayor número de votos o en el momento en que el Tribunal Electoral declara Presidente electo.

4. 5. Responsabilidad administrativa del Presidente de la República.

Teóricamente el Presidente de la República puede incurrir en la comisión de ilícitos tanto por el ejercicio de su encargo como por su actividad ordinaria. Sin embargo no se ha establecido su responsabilidad en el ejercicio de su cargo, respecto a lo segundo, simplemente se determinó una inmunidad temporal, se le puso en forma transitoria al margen del sistema ordinario de investigación de ilícitos que se le confió al Ministerio Público y de castigo depositado en el aparato judicial. Se atribuyó al Jurado de Sentencia la competencia exclusiva de juzgarlo, y a la Cámara de Diputados la de investigar posibles delitos en que incurra, así como de acusarlo, probar y alegar. En cuanto al principio de separación de poderes se dispuso que esa competencia excepcional sea restringida y limitada. El Presidente, mientras lo sea, no puede ser acusado y juzgado por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de

su buen despacho a que alude el artículo 7 de la LFRSP, ni por todos los delitos que señalan las leyes penales, tanto federales como estatales. Sólo puede serlo por el de traición a la patria y los graves del orden común. Al concluir el mandato de un Presidente de la República, por consecuencia pierde también su investidura de inmunidad, por lo cual, puede ser enjuiciado por los tribunales ordinarios y comunes de enjuiciamiento, así como la facultad excepcional de ser encausado ante el Jurado de Sentencia.

“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”, dispone el segundo párrafo del artículo 109 Constitucional, de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 11 y el artículo 114 del máximo ordenamiento jurídico en comento, para exigirle responsabilidad, tiene que acudirse ante el Jurado de Sentencia en el año que sigue. De lo anterior se infieren las siguientes consecuencias:

El Presidente puede incurrir en algún acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pero por éstos no debe responder mientras sea Presidente, aunque no hay impedimento para que se le exija responsabilidad una vez que ha dejado de ocupar el alto puesto. La Constitución no establece una irresponsabilidad absoluta, sólo difiere el momento en que se exige. En busca de un ejercicio pacífico del mandato, según el doctor Elisur Arteaga Nava, la Constitución pone al Presidente de la República al

margen del enjuiciamiento, es decir, no se ha señalado que no sea responsable y que no pueda ser enjuiciado una vez que cesó en sus funciones

También es responsable por los delitos del orden común que cometa, si son graves. Puede serlo mientras dure su mandato mediante la intervención del Jurado de Sentencia, si no lo son, debe de responder de éstos ante las autoridades judiciales ordinarias una vez que ha dejado el cargo de Presidente de la República.

Si se trata de alguno de los ilícitos que señala el artículo 7 de la LFRSP, el que conoce de la responsabilidad de un ex Presidente de la República es el Jurado de Sentencia, y puede hacerlo únicamente durante el año que siga a la fecha en que abandonó el cargo. En el caso de que no asuma una nueva función pública sólo procederá inhabilitarlo. En caso contrario procede su inhabilitación y su destitución.

Por otra parte, es cierto que no le es aplicable la LFRSP mientras ocupe el cargo, pero sí cuando lo abandona, puesto que no hay principio jurídico que lo impida. Las leyes penales también le son aplicables, en forma parcial y en lo relativo a delitos graves. En los restantes es preciso esperar a que cese la inmunidad temporal.

De lo dicho anteriormente, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, en su dictamen del 6 de diciembre de 1989, recaído a la acusación formulada por Samuel del Villar, en la cual solicitó que se instruyera juicio político, entre otros, a Miguel de la Madrid, señalaron:

“La interpretación que reiteradamente se ha dado a este precepto por los numerosos estudiosos de Derecho Constitucional que existen sobre el particular es que el Presidente de la República, además de no ser responsable políticamente, durante el tiempo de su cargo disfruta de inmunidad respecto de las conductas delictuosas contempladas en la legislación penal, y que sólo puede resultar responsable, mediante la acusación y la demostración de los hechos, del delito específico de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Por otra parte el artículo 110 constitucional, al enumerar a los sujetos que pueden ser motivo de juicio político, no incluye al Presidente de la República, por lo que jurídicamente lo está excluyendo de dicho juicio de responsabilidad y de dicho procedimiento, lo cual se confirma además en la fracción I del artículo 109 de la propia Constitución, la que en el artículo 110 se aplica a los servidores públicos precisamente señalados en el mismo precepto.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en el artículo 2º, que son sujetos de dicha Ley y consecuentemente de los procedimientos en ella señalados (juicio político y declaración de procedencia), los

servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional.

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

Es posible que el titular del Ejecutivo Federal cometa un delito durante el tiempo de su ejercicio. Si es grave y no es sancionado por el Jurado de Sentencia puede ser enjuiciado, una vez que cese en sus funciones, por la autoridad judicial

competente. Sólo se pospone su enjuiciamiento Si no es grave, puede ser enjuiciado una vez que cese en el mando

En este caso no opera el plazo de un año al que se hizo referencia, la prescripción no comienza a correr durante el tiempo en que se desempeñe en su cargo de Presidente o de cualquier otro de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, no obstante que en las leyes penales se señale un plazo de prescripción menor, por disposición constitucional, para que prescriba un delito del orden común cometido por él, se requiere que cuando menos transcurra el término de tres años. La razón que explica la excepción es obvia, la influencia y el poder de quienes han actuado en los niveles primario y secundario en la administración pública va más allá del plazo en que formalmente concluye su mandato.

4. 6. Importancia de la función administrativa del Presidente de la República.

La función administrativa es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo. Para el maestro Gabino Fraga (Derecho Administrativo, editorial Porrúa, 28ª edición, México, 1998), dicha función es la parte más importante de uno de los poderes en los que se haya depositada la soberanía del Estado; mientras que para el maestro Salvador Valencia Carmona (Manual de Derecho Constitucional General y Comparado, editorial Porrúa, México, 2ª edición.), “la

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

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

El régimen político mexicano es de tipo presidencial en tanto que hay una independencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y cada uno de ellos desempeña sus funciones y ejerce sus atribuciones dentro de la competencia otorgada por la Constitución General de la República. Este régimen, adoptado del sistema Norteamericano, se ha ido adecuando a nuestra propia historia, a nuestra ideología y a la problemática y nivel de vida de la población mexicana.

4. 7. Atribuciones del Presidente de la República.

El Presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político. De acuerdo con el artículo 89 de la Constitución Federal, el Presidente de la República tiene las siguientes atribuciones:

4. 7. 1. En materia legislativa:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- En los supuestos constitucionales a saber. a), los casos de emergencia, según el artículo 29; b), las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73; c), los tratados internacionales, según la fracción I del artículo 76 y la X del 89; d), la facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89; y, e), la regulación económica, según el segundo párrafo del artículo 131.

4. 7 2. De nombramiento y remoción:

- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de 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;

- Nombrar y remover libremente al Consejo Jurídico de la Presidencia de la República;
- Nombrar a los ministros, los agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del Senado;
- Someter a la aprobación del Senado la terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Someter a la aprobación del Senado las solicitudes de licencia o renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Nombrar a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y a los empleados superiores de Hacienda, con la aprobación del Senado;
- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes,
- Nombrar al Procurador General de la República, con la aprobación del Senado;
- Remover libremente al Procurador General de la República.

4. 7. 3. En materia militar.

- Disponer de la totalidad del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior o la defensa exterior de la Federación;
- Declara la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

4. 7. 4 En materia de política exterior:

- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado;

4. 7. 5. En materia económica:

- Dirigir la política monetaria, fiscal, de precios, de inversión y obras públicas, de importaciones y exportaciones, de petróleo, petroquímica y gas, de energía eléctrica, de aguas, forestal, industrial, turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

4. 7. 6. En materias específicas:

- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente,
- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- Habilitar cualquier clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación;
- 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.
- Conceder privilegios exclusivos, por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de industria.

4 7. 7. Plan Nacional de Desarrollo

Al Presidente de la República le asiste la alta tarea de ejecutar las normas sobre las que se debe llevar a cabo el Plan Nacional de Desarrollo en los términos de la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983 que abrogó la Ley sobre Planeación General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de julio de 1930, cuyo

objeto es establecer las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; la coordinación con los Estados; y promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales

Se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que en base a las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de promoción y regulación de la actividad económica, social, política y cultural tiene como propósito la transformación de la realidad del país. Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales. El Presidente de la República debe de informar al Congreso de la Unión sobre el estado general de la Administración Pública y de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y de los programas.

De acuerdo con el ordenamiento citado, la Planeación Nacional debe llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades del Estado sobre el desarrollo integral del país y atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y debe estar basada en los siguientes principios:

- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, económico y cultural,
- La preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo y la consolidación de la democracia fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- La igualdad de derechos, la atención de necesidades básicas de la población y la mejoría de la calidad de vida para lograr una sociedad igualitaria;
- El respeto irrestricto a las garantías individuales y a las libertades y derechos políticos y sociales,
- El fortalecimiento del Pacto Federal, el Municipio Libre para lograr el *desarrollo igualitario del país*,
- El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social.

El Plan Nacional de Desarrollo debe precisar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contener las previsiones que serán asignadas a tales fines, determinar los instrumentos y responsables de la ejecución y establecer los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional. Estas previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social.

Los funcionarios de la Administración Pública Federal que contravengan las disposiciones de la Ley de Planeación y los objetivos y planes que de ella se deriven, en función del Plan Nacional de Desarrollo se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento y amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su encargo al funcionario público responsable. Las responsabilidades a que se refiere esta Ley de Planeación son independientes de las de orden civil, penal o política que se pudieran derivar de los mismos hechos.

V. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

5. 1. Motivos de la ley de Responsabilidades.

La organización de nuestro país en una República, representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder. Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de autoridades dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma Constitucional como a que nos rige, se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción, y la necesaria integración de esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el Estado determine la forma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la Nación, para hacer posible su convivencia dentro de un marco jurídico en que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije, en cambio, cual deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que

trastorna ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares

El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse lo bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia.

La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a tomar medidas drásticas para subsanar lo que la ley no a redimido; o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento

impotente, signo indudable de decadencia, o bien, produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que le hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y explota.

El funcionario, empleado público, es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o personal. La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones también de carácter disciplinario. La responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado. En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. Y, se incurre en responsabilidad penal, cuando en el ejercicio de sus funciones el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la ley considera como delito. La fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentra en la ley de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al derecho positivo para determinar la responsabilidad correspondiente a un hecho determinado si el autor puede ser simultáneamente de las tres órdenes por la misma falta y la autoridad puede declararla.

En relación con éstas ideas se ha construido la tesis de renovación moral, que no sólo se reduce a la persecución y sanción de los servidores públicos, sino que equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y al fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración.

5. 2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

5. 2. 1. Objeto.

El objeto de la presente ley es el de reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y

VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

5. 2. 2. Sujetos.

Son sujetos de la ley en comento, todos los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

5. 2. 3. Sujetos y causas de juicio político.

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, es decir: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados el Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de

los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, 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.

El juicio político procede contra los funcionarios antes mencionados cuando los actos u omisiones relativos a su encargo, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; hipótesis que se enumeran en el artículo 7 de la ley en estudio, a saber:

- 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 determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

El Congreso de la Unión valorará la existencia o gravedad de los actos u omisiones a que se refieren las hipótesis antes enumeradas y si de su estudio se desprenden hechos que se consideren delictuosos se formulará la declaración de procedencia para su desafuero y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

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.

5. 3. Obligaciones del servidor público que pueden dar origen a responsabilidad administrativa.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, determina que todo servidor público debe, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las siguientes obligaciones y cuyo cumplimiento dará lugar a las sanciones y procedimientos que correspondan:

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

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuesto correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

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

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan:

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

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

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

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace

referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda

derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por ésta ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo, y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servicio público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitada por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con la facultades y atribuciones que le correspondan;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público,

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de que dichas personas formen parte, sin la autorización previa específica de la Secretaría a propuesta razonada, con forme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público,

XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

5. 4 . Sanciones por faltas administrativas.

I. Apercibimiento privado o público;

II. Amonestación privada o pública:

III. Suspensión;

IV. Destitución del puesto;

V. Sanción económica; e

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos.

5. 5 Enriquecimiento ilícito.

La fracción III del artículo 109 Constitucional, en su tercer párrafo tipifica el delito llamado “de enriquecimiento ilícito” de los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, consistente en que éstos aumenten por sí o por interpósita persona su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no puedan justificar. La Ley Federal de Responsabilidades a cuyo tenor nos remitimos, establece en su artículo 86 que los funcionarios que incurran en enriquecimiento ilícito serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal, figurando entre las sanciones que por dicho motivo prevé la disposición constitucional invocada, el decomiso y la privación de la propiedad de los bienes con que el funcionario público haya aumentado ilícitamente su patrimonio, además de las otras penas que correspondan.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La responsabilidad jurídica de los funcionarios públicos es un elemento indispensable en los regímenes democráticos. Por ello en México, dicha responsabilidad está regulada por el Título Cuarto de nuestra Carta Magna.

SEGUNDA - Para los efectos de responsabilidad se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular y demás funcionarios mencionados por el artículo 108 Constitucional.

TERCERA.- La responsabilidad puede ser de tipo político, administrativo, penal y civil. Incurren en el primer tipo todos aquellos servidores públicos aludidos por el artículo 110 Constitucional; en el segundo aquellos cuyos actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; en el tercero y cuarto tipos incurren todos los servidores públicos cuyos actos u omisiones, sea en el ejercicio de su encargo o fuera de él, violen lo dispuesto por los ordenamientos jurídico normativos de dichas materias.

CUARTA.- Con el fin de que algunos funcionarios puedan desempeñar las labores correspondientes a su cargo, la Constitución prevé que durante el tiempo que dure el mismo, éstos no pueden ser perseguidos por actos punibles que cometieren, salvo previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

QUINTA.- Para fincar responsabilidad política a alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 Constitucional, se deberá seguir un procedimiento especial denominado Juicio Político, el cual consiste en un procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable

SEXTA.- El Presidente de la República durante el tiempo que dure su encargo sólo podrá ser enjuiciado por los delitos de traición a la patria y por delitos graves del orden común, según lo manifestado textualmente por el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional.

SÉPTIMA - No se puede instaurar Juicio Político al Ejecutivo de la Unión por no ser sujeto del mismo, ya que no se encuentra dentro de los servidores que menciona el artículo 110 Constitucional que son susceptibles del mencionado procedimiento. En consecuencia, no es responsable cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y por ende tampoco es sujeto de las sanciones a que se refiere el citado artículo. Así las cosas, el Presidente de la República carece de responsabilidad política y administrativa. Esta última durante el ejercicio de su encargo.

OCTAVA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, no contempla como sujeto de la misma al Presidente de la República, pues como se infiere de su artículo 2º, son sujetos de la misma los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional, quedando excluido el segundo párrafo por tratarse del Presidente de la República

NOVENA.- Como consecuencia de la conclusión anterior, el Presidente de la República no es sujeto de las responsabilidades administrativas que el servidor público debe observar y que se encuentran previstas en el artículo 109, fracción III, de la Constitución General de la República, y cuya regulación es objeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Capítulo I, del Título Tercero, así mismo no es posible sancionarlo con las medidas administrativas contenidas en el Capítulo II, del Título antes mencionado.

DÉCIMA.- Para que el Presidente de la República pueda ser sujeto de enjuiciamiento y sanción, es necesario que su conducta recaiga en alguno de los tipos penales de traición a la patria, o bien, que dicha conducta sea considerada como un delito grave del orden común. De otra manera es jurídicamente imposible proceder en contra de su persona durante el tiempo que dure su encargo y después de un año de haberlo concluido.

DÉCIMA PRIMERA.- En nuestro derecho positivo no se han especificado los delitos graves del orden común que pudiera cometer el Presidente de la República durante el desempeño de su encargo, toda vez que no hay codificación relativa alguna y los criterios para considerar la gravedad de los delitos son diversos, existiendo un vacío legal al respecto.

DÉCIMA SEGUNDA - El poder del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es bastante amplio y con pocas limitantes jurídicas, como se demuestra de las anteriores conclusiones. Dicho exceso de poder es consecuencia del sistema presidencialista adoptado y a la sacralidad que de su persona se ha mantenido en el transcurso de la vida independiente de la Nación Mexicana. Dicho sea de paso se le han conferido las atribuciones más importantes para salvaguardar la soberanía del Estado Mexicano, sin embargo no se le ha establecido un efectivo sistema jurídico que regule las funciones que se le han encomendado y pueda responder públicamente de los abusos y violaciones de nuestros ordenamientos legales, así como del perjuicio que puede cometer a los intereses públicos fundamentales de la sociedad.

PROPUESTAS DE REFORMA

El objetivo de mi propuesta es dar bases jurídicas para que la persona que encarna la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, pueda ser sujeto del juicio político, cuando en el desempeño de sus funciones incurra en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales.

Debido al gran poder que tiene el Presidente de la República en todos los rubros de la vida nacional, así como a las pocas limitantes jurídicas para su desempeño, es muy probable que en el transcurso de su gestión obre anteponiendo interés ajenos a los de la colectividad, haciendo uso de las enormes facultades que se le han conferido en beneficio de unos cuantos, quebrantando de este modo la confianza que los ciudadanos depositamos en él, al momento de elegirlo para que nos represente y administre.

Debido a que no siempre se pueden prevenir los abusos de poder que comete el Presidente de la República, si es conveniente y saludable para el fortalecimiento de la democracia, que exista una base legal no tan limitada como la actual, que permita sancionar al alto funcionario que ha defraudado los intereses nacionales que él debe guiar y proteger. Para ello es necesario que, conforme al principio de legalidad, se establezcan las normas y mecanismos para exigirle responsabilidad, no sólo penal, sino también política y administrativa.

En nuestros ordenamientos jurídicos vigentes no existe ley aplicable para sancionar políticamente al Presidente de la República, ni tampoco encontramos preceptos que regulen su responsabilidad administrativa, lo que en mi opinión, dichas ausencias contradicen los principios democráticos y de igualdad. De conformidad con el corolario de que a mayor poder de mando, mayor es la responsabilidad, creo que en el caso del Presidente de la República, dicho equilibrio se encuentra quebrantado, toda vez que son muchas las atribuciones que se le confieren, además de que la investidura que ostenta lo convierten en el hombre más poderoso, políticamente hablando, del país, no es de igual manera el grado de responsabilidad que tiene, ya que durante el ejercicio de su encargo, únicamente podrá ser enjuiciado por dos únicas hipótesis en materia penal: por el delito de traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Así las cosas, la conducta del Presidente de la República puede encuadrar en alguno de los supuestos que dan origen al juicio político, como sería el caso de que atacara las instituciones democráticas o la forma de gobierno republicano, representativo y federal, así como la libertad de sufragio, sin que por ello se le pueda exigir responsabilidad y por consecuencia sancionarlo políticamente. Sin embargo, si esas conductas son desplegadas por cualquier otro ciudadano, sea funcionario público o no lo sea, todos ellos sí podrán ser sujetos al procedimiento respectivo y ser sancionados con apego a nuestras normas jurídicas vigentes, los primeros penalmente y los segundos políticamente y en su caso, penalmente.

Nuestro Presidente de la República goza de un fuero de no procesabilidad durante el tiempo de su encargo, lo que viene a significar que mientras no incurra en alguno de los ilícitos de traición a la patria o delitos graves del orden común durante los seis años de su mandato y durante un año después, su inmunidad queda vigente respecto a cualquier otro proceso que se le pretenda instaurar en su contra, ya sea para exigirle responsabilidad política, administrativa, o por algún otro delito que no sea de los considerados como graves, toda vez que así se encuentra determinado constitucionalmente

El hecho de que se haya otorgado tal inmunidad con el objeto de que ninguno de los tres Poderes Federales sea más que otro, ni que cada uno de esos poderes sea intocable por los otros dos, como fue planeado por los Constitucionalistas de 1917, creo que ha fomentado lo que ellos mismos quisieron evitar, pues como se pone de manifiesto al estudiar nuestra historia, desde la promulgación de nuestra máximo ordenamiento jurídico vigente la figura presidencial se ha convertido en el foco principal de poder; su predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial de la Federación y el control en muchos aspectos sobre la vida de los Estados que integran nuestra nación, quizá contribuyó a mantener la estabilidad política en la etapa posrevolucionaria, mas en nuestra actualidad, esos factores representan serios obstáculos para el desarrollo de la nación porque impiden la eficacia del orden normativo nacional.

Por otro parte, no se encuentra definido el criterio aplicable para determinar los delitos graves en que pueda incurrir la persona del Ejecutivo de la Unión, ya que la norma constitucional al hacer referencia que puede ser encausado por delitos graves del orden común, no se encuentra regulada por otra ley, razón por la cual no se especifican qué tipo de delitos son de los considerados como graves a efecto de acusarlo penalmente. Si el Presidente de la República atacara nuestras instituciones democráticas o impidiera el libre sufragio de los ciudadanos, para proceder en su contra por dichas actitudes, sería necesario que fueran consideradas primeramente como delitos graves y así poder sancionarlo penalmente. Esta calificativa queda en todo caso a la estimación del Senado, quien interpretaría la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al Presidente, pero por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14 Constitucional, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley.

Apegándonos a una interpretación gramatical de los preceptos constitucionales que aluden a la responsabilidad del Presidente de la República, dicho funcionario pudiera cometer una infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause un grave daño a la federación, a los Estados o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, sin que dicha conducta pudiera sancionarse a pesar de que redundaría en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pues dicha conducta es sancionable sólo a través de un juicio político. Mas como opinan algunos ilustres juristas, entre ellos el Doctor Jorge Carpizo, no se puede interpretar

restrictivamente dicha irresponsabilidad, por que si no, ¿Qué se podría hacer jurídicamente ante un Presidente que aboliera el sistema republicano y decidiera reelegirse, que suprimiera al Poder Legislativo o Judicial, el sistema federal o las garantías constitucionales?, contestar que nada se puede hacer, equivaldría a manifestar que la Constitución es una serie de declaraciones sin vigencia, o vigentes conforme a la voluntad presidencial, lo cual no cabría en un sistema democrático.

Estoy de acuerdo en que la misma Constitución establece sus propios medios de defensa, sin embargo, en el caso del Presidente de la República, los medios de defensa que la misma establece contra actos del Presidente que afecten los intereses políticos de la sociedad, no pueden operar durante el tiempo que dure el mandato de éste, sino hasta que cese en su encargo y un año después de haberlo concluido. Es factible que pasado dicho tiempo se llame a un ex Presidente a rendir cuentas sobre su gestión gubernativa, mas la historia nos demuestra que es contrario a las reglas del partido en el poder, llamar a un ex presidente a responder por los abusos que haya cometido.

El actual ambiente democrático que estamos viviendo en el país, me hace pensar que está por terminar la figura intocable del Presidente de la República, el poder desmedido entregado a un solo individuo libre de sanciones políticas y administrativas, sistema que deja la posibilidad de que el Ejecutivo de la Unión no actué adinmiculadamente con el ejercicio de los otros dos poderes, a pesar de

poner en entre dicho el régimen republicano, creo que ya no es benéfico para la vida política de cualquier Estado, entregar tantas atribuciones a un solo individuo sin que exista un verdadero sistema de control y corrección de su actuación. Pero además, las normas jurídicas que regulen la actuación del Presidente deben ser aplicadas al momento de que éste actúa, no dejar las sanciones para después de que termine su mandato. Me parece que el juicio político, como ha quedado precisado en el estudio que de él se hace en este trabajo, es un procedimiento que permite a todo funcionario público sujeto a él, defenderse de cualquier imputación que se le realice, además de que cuenta con todas las garantías constitucionales para demostrar su inocencia. En el caso del Presidente de la República, la estimación de que se atente al sistema de división de poderes si se llega a encausar al jefe del Ejecutivo Nacional por las mismas causas que a otro funcionario de alto nivel, no es posible si dicho procedimiento se apega estrictamente a la norma legal y a los principios de justicia y equidad. De ser encontrado culpable, toda la población gana, pues ese mal funcionario será destituido y posiblemente inhabilitado para desempeñar otro cargo en la función pública, se eliminaría un mal social; de ser encontrado inocente o absuelto por faltas de pruebas para procesarlo, la población creería más en dicha figura y convalidaría su actuación apegada a la legalidad y con el único interés de servir honestamente a la nación que representa, sin perder nada que menoscabe su gobierno.

Exigir responsabilidad política al Presidente de la República es algo muy delicado, pero no queda otra salida para preservar el sistema constitucional y legal del país, el régimen federal y el sistema representativo. La Constitución se hizo para que regule la vida jurídica de todos los que conformamos esta nación, tanto gobernantes como gobernados tenemos el deber de respetarla y conducirnos bajos sus prescripciones. No es posible que todos los habitantes del país, todas las autoridades y funcionarios, debemos acatar la Constitución, con la excepción de la autoridad más importante que es quien más la puede violar y lesionar. El Presidente de la República no debe de estar por encima de la Constitución, él también tiene obligación moral y política de cumplirla, y si no lo hace, la ley Fundamental debe contener el mecanismo de su propia defensa.

Por lo antes expuesto, propongo las siguientes reformas:

Reformar el artículo 108 constitucional al efecto de que se suprima su segundo párrafo y con ello se elimine la barrera que impide encausar al Presidente de la República, por actos u omisiones que en el ejercicio de su encargo, cometa en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, así como ser sancionado por faltas administrativas que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deba observar en el ejercicio de su encargo.

Incluir al Presidente de la República dentro de los sujetos mencionados por el artículo 110 Constitucional, a efecto de que, mediante juicio político, se le

impongan las sanciones indicadas en el mismo precepto, en relación con el artículo 109 Constitucional, fracción I.

Reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 2°, con la finalidad de que sea incluido como sujeto de la misma el Presidente de la República, en lo aplicable a su calidad de superior jerárquico del Poder Ejecutivo de la Unión.

Con dichas reformas, el Presidente de la República sería sujeto de juicio político y así, estar jurídicamente en condiciones para exigirle responsabilidad por sus actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y que se encuentran contemplados en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por último, al Presidente de la República se le podría exigir responsabilidad durante el tiempo de su encargo, sin tener que esperar un año después de que cese su mandato para poder instaurar en su contra el procedimiento respectivo, a efecto de que responda por los daños que ocasionó a los intereses de la población durante el tiempo que nos gobernó y de llegarse el caso, sea sancionado políticamente y hasta penalmente por las mismas faltas.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Porrúa, México, 2000.

Jellinek, G. Teoría del Estado, editorial Nacional, México, 1959.

Pallares, Jacinto, El Poder Judicial, editorial Porrúa, México, 1985.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, editorial Porrúa, México, 1998.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes Constitucionales de México, 1917-1989, editorial Porrúa, México, 1989.

Barragán, José, Las responsabilidades de los servidores públicos, editorial Porrúa, México, 1984.

Vallarta, Ignacio L, Cuestiones Constitucionales, "Votos" Tomo II, México, 1970.

Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, editorial Oxford, México, 1999.

Becerra Bautista, José, El fuero constitucional, editorial Jus, México, 1980.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, México, 1980.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, México, 1999.

Cárdenas, Raúl F, Responsabilidad de los funcionarios públicos, editorial Porrúa, México, 1982.

Tocqueville, Alex, La democracia en América, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917.

Lanz Duret, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, editorial Continental, México, 1979

- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, editorial Porrúa, México, 1982.
- García Ramírez, Sergio, *Derecho Constitucional*, editorial Porrúa, México, 1990.
- Herrera y Lasso, Manuel, *Derecho Constitucional*, Editorial Jus, México, 1980.
- Valencia Carmona, Salvador, *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*, editorial Porrúa, México, 1996.
- Ortiz Sotelo Sergio, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, editorial Porrúa, México, 1999.
- Carpizo Macgregor, Jorge, *El poder del Presidente*, Editorial México, México, 1995.
- Sánchez Bringas Enrique, *Derecho Constitucional*, editorial Porrúa, México, 1995.
- Tena Ramírez Felipe, *Derecho constitucional Mexicano*, editorial Porrúa, México, 1998.
- Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, editorial Porrúa, México, 1995.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, editorial Porrúa, México, 1998.
- Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, editorial Porrúa, México, 1994.
- Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, México, 1997.
- Ramírez Fonseca, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, editorial Porrúa, México, 1989.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, editorial, ABZ, México, 1998.