

315009



UNIVERSIDAD SALESIANA A.C. //

DERECHO

IMPUNIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
EN EL CASO DEL DESVIO DE FONDOS DE LA
CUENTA PUBLICA

289852

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS ALFREDO LABASTIDA LOPEZ

ASESOR: LIC. MARCOS MARIN AMEZCUA

MEXICO, D. F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres, por ser fuente inspiradora de
autenticidad y honestidad a lo largo de mi vida,
pilares para la búsqueda de la verdad.

A mi hermana, por el verdadero apoyo incondicional,
ejemplo de perseverancia y de cultura sin límites,
fuente inagotable de superación y ayuda a los demás.

A María Auxiliadora y a Don Bosco, por ser los forjadores
de un hombre, que después de 18 años de tutela,
inicia vida consagrándola a la verdad.

Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una sociedad caprichosa, sino con sujeción a las leyes, no puede improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.

Benito Juárez

INDICE.

INTRODUCCION	III
CAPITULO I. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO	
1.1 División de Poderes	1
1.1.1 Poder Ejecutivo	7
1.2 Poder Legislativo	12
1.2.1 Cámara de Diputados elaboración de su Cuenta Pública	14
1.2.2 Cámara de Senadores elaboración de su Cuenta Pública	14
1.3 Poder Judicial	16
1.4 Predominio del Poder Ejecutivo	19
CAPITULO II. ASPECTOS GENERALES DE LA CUENTA PUBLICA	
2.1 Reseña de la Cuenta Pública	23
2.2 Concepto Legal	25
2.2.1 Concepto Económico	25
2.3 Objetivo	26
2.4 Integración	27
2.5 Canales de comunicación entre la Contaduría Mayor de Hacienda y las Entidades del Ejecutivo	32
2.6 Organismo regulador	33
2.7 Irregularidades en los resultados del análisis de la Cuenta Pública	38

CAPITULO III. RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

3.1	Marco Jurídico de las Responsabilidades	40
3.2	Concepto de Servidores Públicos	42
3.3	Responsabilidades de los servidores públicos en general	46
3.3.1	Géneros de Responsabilidad	49
3.3.1.1	Responsabilidad Política	50
3.3.1.2	Responsabilidad Administrativa	53
3.4	Juicio Político	56
3.5	Sujetos del Juicio Político	60
3.6	Procedimiento Disciplinario	61

CAPITULO IV. IMPUNIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL CASO DEL DESVIO DE FONDOS DE LA CUENTA PUBLICA

4.1	Reformas Constitucionales	67
4.2	Reforma a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos	69
4.3	Reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	72
4.4	El Poder Judicial Federal encargado del Juicio Político	75
CONCLUSIONES		80
BIBLIOGRAFIA		84

INTRODUCCION

Los motivos que impulsaron la idea para la realización del presente trabajo, tienen por objeto de lograr un Estado de Derecho, donde se exija que la actuación del Presidente de la República se asiente sobre bases de diligencia, honradez, imparcialidad y sobre todo cumplir dignamente con las funciones encomendadas por toda una nación que pugna por un mejor porvenir en el ámbito nacional, -más que una manifiesta demanda de la sociedad harta del vivir en la pobreza y el no hay dinero para satisfacer necesidades personales, y que sus impuestos son utilizados para beneficios de los grupos en el poder-.

La sociedad mexicana actual, rechaza la negligencia y la corrupción que hasta ahora prostituyen a las Instituciones y los individuos, parece ser el comportamiento habitual de todos los personajes que han portado la máxima investidura o la de sus colaboradores más cercanos que abusan de la confianza depositada en ellos, ni tampoco olvidar de los logros y beneficios para el pueblo que se llegaron alcanzar y que por muchos que sean, se oscurecen y manchan por los actos que perjudican de forma directa o indirecta a la patria.

Ya que gracias a diversas instituciones políticas y sociales pero sobre todo a la voluntad política superior que es la del pueblo, manifiesta en la elecciones del pasado 2 de julio del 2000 (la voz del pueblo es la voz de Dios), esto parece que ha terminado aunque se ha de nombre y color, faltando lo esencial que es el fondo del "Sistema de Estado" (aunque se diga que no existe tal), que un futuro próximo estaremos pendientes del cambio manifiesto en la realización del principio de responsabilidad plena que debe ser inherente a la función pública.

Así como la convicción que en nuestro primer capítulo, titulado *El presidencialismo Mexicano* encontraremos un somero estudio acerca del predominio del Presidente de la República, frente a los otros poderes integrantes de la Federación; igualdad establecida en nuestra Constitución Política, misma que en la practica consideramos que no existe y de igual forma el cambio en la interpretación del concepto de división de poderes.

En nuestro segundo capítulo, titulado *Aspectos Generales de la Cuenta Pública*, estudiaremos conceptos básicos, así como diversos documentos que constituyen la Cuenta Pública, sin ser especialistas en aspectos contables pero que son necesarios para un mejor entendimiento y aplicación.

En el tercer capítulo, titulado *Responsabilidad del Presidente de la República*, de sumo interés, tocaremos un aspecto muy interesante respecto al Presidente de la República y su responsabilidad frente al tipo de actos de que es imputable, y sabedores de que la Constitución Política y su ley reglamentaria protegen los actos de administración de esté, en cuanto al desvío de fondos de la Cuenta Pública a falta de contemplarlo como delito por ambas legislaciones.

Y por último en el capítulo cuarto titulado *Impunidad del Presidente de la República tratándose del desvío de fondos de la Cuenta Pública*, es sumamente interesante estudiar a está Institución, que se encuentra dentro del capítulo IV de nuestra Constitución Política, mismo que se encuentra en una posición singular respecto a los demás funcionarios de la Federación, en el aspecto a la responsabilidad.

La responsabilidad es absoluta para todos los funcionarios, ya que responden a toda clase de delitos, pero para el Ejecutivo solo puede ser sujeto a imputación por los delitos traición a la patria y delitos graves del orden común, lo que conlleva una impunidad ante la presencia del desvío de fondos de la

cuenta pública ya sea para beneficio propio o de sus colaboradores más allegados, misma protección se refleja en el texto Constitucional.

Igualmente podemos observar que derivado de este proteccionismo – detallado en el presente estudio -, el Juicio Político ha quedado en el texto constitucional, como una institución inoperante e inaplicable, por lo que resulta necesario ampliar y perfeccionar las bases jurídicas para castigar la corrupción en la figura del Presidente de la República, con el objeto de que pueda ser sujeto de toda clase de responsabilidades por todos los hechos derivados de un manejo ilícito de la cuenta pública.

El motivo del presente trabajo es la búsqueda de una verdad comprobable del porque es intocable el titular de Ejecutivo, de igual forma proponer una solución que consideramos sería y positiva para el desarrollo de la vida nacional del pueblo de México.

CAPITULO I

1.1 División de Poderes 1.1.1 Poder Ejecutivo, 1.2 Poder Legislativo 1.3 Poder Judicial 1.4 Predominio del Poder Ejecutivo

1.1 - DIVISION DE PODERES.

Para lograr una mejor comprensión acerca del predominio del Poder Ejecutivo en el régimen político mexicano, en particular en la presente investigación referente a la presentación de desvíos en la Cuenta Pública, es necesario hacer un breve preámbulo histórico sobre lo que implica la división de poderes en México.

Así, comencemos por analizar de donde proviene este concepto para explicar posteriormente su aplicación en nuestro sistema de gobierno, para que podamos comprender de manera teórica el presidencialismo que existe de facto en México, y las atribuciones extrajudiciales de que goza el Presidente de la República, representante del Poder Ejecutivo en la elaboración de la Cuenta Pública.

John Locke finca su propia teoría, con base en la creación de los tres poderes: **Legislativo**, que dicta las normas generales, el **Ejecutivo**, que las realiza mediante la ejecución, y el **Federativo**, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad. Los dos últimos pertenecen al rey, el legislativo corresponde al rey en parlamento, en donde fraccionar el poder público surge como una necesidad de limitarlo a fin de impedir su abuso, siendo así su principal limitación interna .

Expone que "para la fragilidad humana, la tentación de abusar del poder sería muy grande si las mismas personas que tienen la facultad de hacer las leyes tuvieran también el deber de ejecutarlas, porque así podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés

privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado".¹

Tiempo después e inspirado por la teoría de Locke surge quien fue el principal expositor de esta teoría, Montesquieu que estableció la fórmula jurídica que han seguido desde entonces la mayoría de las constituciones vigentes en el mundo.

Quizá sea Montesquieu quien más profundiza en el estudio de la Doctrina de la División de Poderes. Afirma en su obra "El Espíritu de las Leyes" que en cada Estado existen tres clases de poderes, el Legislativo, el Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el Judicial. En virtud del primero, el jefe de Estado hace leyes transitorias, definitivas o deroga las existentes. En virtud del segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y previene de las invasiones. El tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares.

Los propósitos de los tres poderes, son garantizar la libertad política que le consideraba imposible en cualquier régimen de gobierno en que preponderara un solo órgano del Estado ya fuera individual o colectivo.

De esta manera, su teoría encuentra justificación diciendo en su obra, que es una experiencia eterna que todo hombre que ha llegado al poder es encaminado, abusar del mismo y no se detiene hasta que tropieza con limitaciones y todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo político ejerciera los tres poderes de crear normas, de ejecutarlas y de juzgar.

¹"APUNTAMIENTOS SOBRE EL ENSAYO DEL GOBIERNO CIVIL". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2 edición. 1977. p.167.

Esta teoría tuvo una gran repercusión, ya que su desarrollo estuvo determinado por el tiempo y las circunstancias como una propuesta ideológica del liberalismo político, contra el absolutismo de la monarquía de los siglos XVI y XVII; y a la vez, tendía a garantizar la limitación del poder público y la única fórmula era que ninguno de los titulares de los tres poderes pudiera adquirir una superioridad tal que le permitiera dominar a los otros dos.²

Esta fue la interpretación que las diferentes Constituciones promulgadas a fines del siglo XVIII dieron a la doctrina referida especialmente la de los Estados Unidos, (que fue la primera cronológica y categóricamente), las cuales se abstuvieron sistemáticamente de organizar la colaboración y asociación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, excluyendo casi en su totalidad las relaciones entre ellos; por lo menos las tendientes a establecer una cooperación unitaria. Es por esto, que la Constitución Norteamericana por su duración y prestigio como fuente de sabiduría política, ha sido copiada o imitada por numerosas constituciones, particularmente por las naciones Latinoamericanas entre ellas, la nuestra.

Sin embargo, el principio característico establecido por Montesquieu consistente en la separación de poderes y la falta de cooperación y asociación de los mismos, ha hecho que esta doctrina haya sido rechazada unánimemente por diversos autores.

En efecto, para ellos "no puede aceptarse la existencia de tres poderes distintos, independientes e iguales, aún con el fin de garantizar la libertad política por medio del control o de la resistencia de un poder contra otro en beneficio de los derechos de los ciudadanos; porque encima de ese fin tan alto, que puede alcanzarse por otros medios, predomina hoy un principio capital que

²HIDALGA, Luis de la: "EL EQUILIBRIO DEL PODER EN MEXICO", UNAM, MEXICO, 2ª edición, 1986, p.23.

constituye el punto culminante del sistema estatal moderno: el principio de la unidad del Estado".³

Dicha unidad de Estado sólo puede estar garantizada cuando de la multiplicidad de autoridades y especialización de competencias de cada una de ellas resulte la organización del Estado combinada a manera que el resultado sea una voluntad unitaria.

Así, es preciso que si se trata de separar a los poderes, sus titulares mantengan una cierta cohesión o unidad de acción, de lo contrario los diversos órganos estatales podrían disgregar peligrosamente la voluntad del Estado en sentidos divergentes y contradictorios, lo que nos conduciría no lo solo a la independencia sino a la desunión de los poderes. En dicho sistema, la separación absoluta coloca a los poderes ejecutivo y legislativo en pleno choque y sin relaciones entre ellos lo cual los llevaría a entrar en lucha, y si uno de los dos llega a ser más fuerte, la preponderancia de uno de estos degeneraría en un poder excesivo que posiblemente se ve reflejado esto en el caso de presentarse alguna irregularidad en la Cuenta Pública, que existiendo prueba se le atribuyera al Presidente de la República.

En el Derecho Norteamericano – inspirador de la división de poderes en nuestra Carta Magna – Woodrow Wilson, dice respecto a la separación de poderes dentro de la Constitución de aquél país, que al parecer la introducción en la Constitución de los frenos y contrapesos han resultado nocivos, en la medida que se ha pretendido aplicarlos, en la realidad la División de Poderes es, por lo tanto, la forma de equilibrio de un Estado, en el cual se impide a cualquiera de ellos la preponderancia sobre los demás, lo que trae como

LANZ DURÉ, Miguel: "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Editorial Iapratas SA. 4 edición, Mexico. 1970. p.23.

resultado un Gobierno Moderado, para bien de los gobernados, que se acentúa más en las democracias pluripartidistas, tanto de las monarquías limitadas como en los regímenes parlamentarios y presidenciales característicos en nuestro tiempo, en que se procura por una limitación de poder de los gobernantes.⁴

Así pues, la tendencia a vincular entre sí los órganos del Estado, la realizan las Constituciones modernas con diversos matices los cuales caben entre los dos sistemas colocados a los extremos: el sistema parlamentario Inglés que realiza un máximo de colaboración, y el sistema presidencial norteamericano, donde se evidencia la independencia de los poderes.

La división de Poderes es por tanto, la forma de equilibrio del Estado, en la cual se impide a cualquiera de ellos ser dominante sobre los demás, lo que significa un gobierno moderado en bien de los ciudadanos.⁵

En México, la división de poderes fue inspirada por la Constitución norteamericana y se encuentra contemplada en el artículo 49 de nuestra Constitución que a la letra establece:

"El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de éstos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo lo dispuesto en segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".⁶

⁴HIDALGA, Luis de la: "EL EQUILIBRIO DEL PODER EN MEXICO", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2 edición, 1978, p.24.

⁵ SEPULVEDA INIGUEZ, Ricardo: "SUPERVIVENCIA DEL PRINCIPIO DE DIVISION DE ORGANOS DE PODER EN NUESTRA CONSTITUCION", Revista de la Escuela Libre de Derecho, México, 1996, pp.258 y 259.

⁶ "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"; Porrúa, México, 131 edición, 2000, p. 48.

De lo anterior, podemos observar que Nuestra Carta Magna adopta para su sistema de gobierno la división de Poderes que diera a conocer Montesquieu; sin embargo, también se puede apreciar que de igual forma que la mayoría de los Estados modernos busca por una parte la colaboración, la diferenciación y especialización de funciones entre los órganos de gobierno y unidad de poder en el Estado por la otra limitar a los órganos del poder para evitar que se extralimiten y conservar así la supremacía constitucional ayudando a construir un Estado de Derecho "de esa manera se logra, por lo menos en teoría y en gran parte de la realidad, una división de poderes que actúa como un sistema de frenos y contrapesos que permiten el control recíproco de los titulares que sin él propenden al exceso o al abuso".⁷

Sin embargo, en nuestro país la separación de poderes es un principio aceptado aunque no necesariamente cumplido.

Así es, la Administración Pública, como mecanismo de división de funciones públicas, es encabezada por el Presidente tanto en la rama estatal, centralizada y aun cuando tuvieron inicialmente el propósito de descargar al presidente de responsabilidades y funciones, en la actualidad se han convertido en mecanismos para consolidar la centralización de todo el poder público en las manos del Presidente que se ve reflejado en la Cuenta Pública ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) es la encargada de recolectar o recabar la información necesaria, para realizarla se encuentra bajo vigilancia y observación del Presidente y de más Secretarios de Estado.

El verdadero problema no es que el Presidente desconozca el principio cuando envía instrucciones a las mayorías parlamentarias – que prevalecieron dentro de nuestro Congreso- o cuando indica el sentido de ciertas resoluciones judiciales, sino que simplemente hace a un lado la vigencia del principio, que

⁷ KRIEGER, Emilio: "EN DEFENSA DE LA CONSTITUCION, VIOLACIONES PRESIDENCIALES A LA CARTA MAGNA". Grijalbo, México, 1994, p. 55.

no cumple por creer representar los intereses nacionales, que por cierto están por encima de tal principio.

Recordemos que este apartado pretende conducirnos hacia el predominio que tiene el Ejecutivo en el Sistema Constitucional Mexicano sobre los otros Poderes de la Federación, procurando con ello que dentro de la amplia gama de facultades que tiene este, se encuentra también la impunidad de ciertos delitos como el que a nuestra forma de ver tratamos en la elaboración de este trabajo como en el desvío de la Cuenta Pública.

Es necesario, llevar a acabo una cuidadosa revisión del texto Constitucional y determinar las facultades jurídicas y metajurídicas del Presidente sobre los otros Poderes para encontrarnos en aptitud de determinar una posible comisión de delitos por parte del titular de la más alta investidura de nuestro país –como lo sería el desvío de fondos de la Cuenta Pública -, que por cierto gracias al gran predominio de este y al evidente proteccionismo constitucional, ninguno de los otros órganos del Estado se atreve a cuestionar.

1.1.1 PODER EJECUTIVO

Refirámonos un poco a la prevalencia del Poder Ejecutivo en nuestro Sistema de Gobierno.

Comencemos indicando la protección constitucional y sobre todo la elevación de este Poder sobre los otros Poderes que consagra nuestra Carta Magna.

Citaremos en un principio la fórmula textual contenida en el **artículo 80** de la **Constitución Mexicana**:

“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominara “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”⁸.

Como se puede notar, en este artículo aparece la denominación “Supremo Poder Ejecutivo”, elevándolo al nivel del artículo 49 de la Carta Magna que habla del “Supremo Poder de la Federación “ y que se encuentra en contraposición a los artículos 50 y 94 de la Constitución. Así tropezamos con el primer síntoma del predominio de este ante los otros poderes; veamos entonces como se conforma y cuales son las actividades de este Poder para delimitar su esfera de competencia dentro del régimen jurídico mexicano.

El artículo 80 Constitucional establece que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, el Presidente de la República, pudiendo encontrar justificación en que “mientras que el Poder que hace la Ley debe residir en una asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo”. Al hacer la ley, se requiere tiempo necesario para cambiar opiniones, para agotar la consulta, para deliberar en suma, pues por su propio destino de generalidad y permanencia la Ley debe ser un acto madurado y seguro; de aquí el dilatado proceso que la Constitución establece en la confección de las Leyes. Pero una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad de decisión y en la acción; por eso el poder encargado de ejecutar la Ley se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración.⁹

⁸ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”; Porrúa, México, 131 edición, 2000, pág 73.

⁹ TENA RAMIREZ, Felipe: “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”, Porrúa, México, 3ª edición, 1981, p 439.

Claramente se nota que el titular unipersonal del Ejecutivo, lo es el Presidente de la República, por lo que debemos hacer hincapié en considerar que los Secretarios de Estado no son simples colaboradores del Presidente y aunque muchas de sus ordenes provienen del Presidente, en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los secretarios son en derecho actos del Presidente.

Antes de entrar al estudio de los colaboradores del Presidente, enumeremos cuales son las facultades oficiales que le impone nuestra Carta Magna.

Dentro de las facultades otorgadas al Ejecutivo por nuestra Carta Magna que nos son importantes para el desarrollo del presente trabajo tenemos la **fracción segunda del artículo 89** que a la letra establece:

"II.- Nombrar y remover 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."¹⁰

De la lectura de la fracción anterior se desprende que el Presidente de la República tiene una de las prerrogativas más importantes, la del nombramiento y remoción de sus colaboradores, que además de cumplir con las funciones gubernamentales, es un equipo numeroso, disciplinado y dispuesto a colaborar para la ejecución del Poder. Dentro de este grupo que se encuentra el titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, encargado de conocer sobre las irregularidades en el correcto desempeño de funciones de los servidores públicos así como imponer las sanciones administrativas correspondientes que posteriormente estudiaremos con mayor detenimiento.

¹⁰ "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"; Porrúa, México, 131 edición, 2000, p. 75.

Los secretarios de despacho son servidores públicos que en teoría dirigen verdaderamente los asuntos administrativos del país, y en la práctica debido a la imposibilidad material del Ejecutivo para atender los numerosos e importantes asuntos referidos al gobierno político, así como otras gestiones implícitas a las diferentes ramas de gobierno.

Aunque no son considerados depositarios del Poder Ejecutivo, los secretarios de Estado deben figurar como sus colaboradores y por ende como integrantes de la organización constitucional de este poder.

Es indispensable hacer una distinción de las atribuciones que tiene el Presidente de la República y que delega a los diferentes Secretarios de Despacho, para encuadrarlas dentro del objeto de estudio de nuestro trabajo que es el desvío de fondos de la Cuenta Pública.

Es importante señalar, hablando sobre los Secretarios de Estado, colaboradores del Presidente, la importancia que tiene la figura del refrendo en nuestro sistema constitucional.

De acuerdo al artículo 92 constitucional todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

"Por lo tanto en la teoría constitucional se conoce con el nombre de refrendo a la participación del Secretario de Estado en el acto del Jefe de Gobierno necesaria para la validez del acto."

Presupone siempre el refrendo – según Cáceres Crosa – un acto concomitante y en cierto sentido principal, al que la acción de refrendo de suma, para completarlo o perfeccionarlo. Más concretamente, el refrendo implica la

simultánea concurrencia de dos voluntades coincidentes a veces de distinto rango, cuyas determinaciones se manifiestan en la efectiva realización de un acto participado o complejo, que se expresan mediante el elemento formal de la oposición de la firma y del refrendo o contra firma de las personas que en el mismo intervienen.¹¹

En este orden de ideas, en nuestro sistema el refrendo sirve para actualizar una triple responsabilidad del Secretario refrendario.

Pero cuando el Secretario realiza un acto delictuoso y probatorio del Presidente lo refrenda este último asume como copartícipe de su personal responsabilidad en los términos del artículo 108 de la Constitución.

Eso no es todo, no sólo es copartícipe de los actos del Presidente, sino que dado a nuestro régimen constitucional sería al único que se le juzgará por el delito cometido, debido a que el Presidente de la República no puede ser juzgado durante el tiempo de su encargo por las leyes penales (excepto por traición a la patria o delitos graves del orden común) y a que la responsabilidad de los secretarios si es exigible penalmente durante el desempeño de su cargo.

Este es uno de los problemas de nuestro sistema en el caso de desvío de fondos de la cuenta pública, ya que si el Presidente dispone utilizar negligentemente o en beneficio personal ciertas partidas presupuestales y ordena al Secretario de Hacienda realizar dicho mandato, a simple vista, ambos de acuerdo a la legislación penal y administrativa, son responsables por el acto delictuoso, pero a la luz del Derecho únicamente lo será el Secretario de Estado en virtud de que de acuerdo al artículo 108 constitucional en su segundo párrafo establece que el Presidente, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, lo que implica en términos de la legislación penal vigente que nunca por este supuesto, será

¹¹ CACERES-CROSA, Gonzalo: "EL REFRENDO MINISTERIAL". Barsa, Madrid, 1934, p. 5.

imputable al Presidente de la República la posible comisión de este delito en contraposición del Secretario al que ubica literalmente. Más adelante hablaremos de los tipos de responsabilidad que existen y en cual es responsable el Ejecutivo.

1.2 PODER LEGISLATIVO.

Nos corresponde tratar en este apartado al Poder Legislativo y la posición que ocupa frente al "Supremo Poder Ejecutivo" en el caso de presentarse el desvío de fondos de la Cuenta Pública imputable al Presidente de la República.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos encuentra su consagración en el **artículo 50 de nuestra Carta Magna** que a la letra dice:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores"¹²

Retomemos nuevamente al Congreso y a su conformación bicameral. Mencionamos que el Congreso se dividía en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Ambas Cámaras son iguales en poder y poseen las mismas facultades, salvo algunas cuyo ejercicio se reserva exclusivamente a cada una de ellas.

Las facultades del Congreso se encuentran reguladas por las treinta fracciones del artículo 73 Constitucional. Para el desarrollo del presente trabajo resulta indispensable estudiar la contenida en la fracción XXIV, que tiene por objeto expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (en el tema

¹² "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Porrúa, México, 131 edición, 2000, p. 48

siguiente se hablará sobre esta institución) sobre la cual se fundamentará la revisión de la cuenta pública.

De igual forma respecto a las facultades cuyo ejercicio se encuentra reservado a la Cámara de diputados en el párrafo cuarto y quinto de la fracción IV que se refiere a revisar la cuenta pública del año anterior y conocer así los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos de los contenidos dentro de los programas. Si de la realización de este examen aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

En caso de que se hagan imputaciones a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución ésta (Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión) fungirá en órgano de acusación en los juicios políticos que en contra de estos se instauren. De igual forma la Cámara de Senadores goza de facultades exclusivas; e importante para nuestro estudio lo es la fracción VII del artículo 76 que se refiere a erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones en que hayan incurrido los servidores públicos con arreglo al artículo 110 Constitucional

Más adelante mencionaremos con más detenimiento la función de cada una de las Cámaras dentro del procedimiento del Juicio Político.

Es importante agregar que con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 13 de septiembre de 1999, la forma de rendición de la Cuenta Pública de cada una de las Cámaras opera de forma distinta, por lo que nos parece apropiado indicar de manera general su realización a través de que órganos competentes según la Cámara de que se trate.

1.2.1 CÁMARA DE DIPUTADOS (ELABORACIÓN DE SU CUENTA PÚBLICA)

Dentro de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), en la parte relativa a la Cámara de Diputados en su capítulo séptimo de la Organización Técnica y Administrativa, nos indica la existencia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, que tiene a su cargo los servicios de Tesorería, que comprende los de Programación y Presupuesto, Control Presupuestal, Contabilidad y Cuenta Pública, Finanzas y Formulación de Manuales de Organización y Procedimientos Administrativos.

Previsto en su artículo 51 inciso b; de igual forma en su artículo 53, nos asevera que la Cámara Baja cuenta con su propia contraloría interna, a cargo de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma.

1.2.2. CÁMARA DE SENADORES: (ELABORACION DE SU CUENTA PUBLICA)

En su título tercero (LOCGEUM), de la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores, en el capítulo Segundo de la Mesa Directiva, indicando que se integra, por un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por la mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula, durará en sus funciones un año con la opción de poder ser reelectos, el presidente de la Mesa Directiva es de igual forma Presidente de la Cámara.

Dentro de las Facultades de la Mesa Directiva, encontramos como objeto del presente trabajo lo siguiente:

Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, por su remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara.

Mencionemos que en el Capítulo Sexto, titulado "De la Organización Técnica y Administrativa", nos señala que la Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará entre otras con la siguiente dependencia:

La Tesorería de la Cámara; dentro de su artículo 111 (LOGGEUM), nos indica sus atributos mismo que mencionaremos algunos, cuyo contenido es objeto de estudio de este trabajo:

1. Recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado por cada ejercicio fiscal;
2. Aplicar los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara y del Pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la Cámara;
3. Opinar sobre los asuntos financieros de la Cámara;
4. Presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara.

También indica, que la Cámara tendrá una **Contraloría Interna**, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política.

Dicha Contraloría tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue.

La Contraloría presentará al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

1.3 PODER JUDICIAL

El tercer Poder, que es el Judicial, carece de los dos atributos de los otros dos Poderes, - que están investidos de Poder de mando - es decir no pueden mandar a través de la ley como el legislativo al crear leyes, ni tampoco por medio de la fuerza material como el ejecutivo para su ejecución.

Al carecer de los dos atributos, no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos únicamente esclarecen la voluntad ajena que es la del legislador y es la contenida en la ley; esta desprovisto también de toda fuerza material, requiere como elemento esencial de la existencia de un presupuesto necesario, una situación de conflicto -litis -, concluyendo con una resolución que tiene fuerza obligatoria.

En la hipótesis de que fuera sujeto de un juicio político por el desvío de fondos de la cuenta pública, el Presidente de la República, que por cierto en este momento existe la posibilidad o la esperanza de que se llevé a cabo y fuera encontrado culpable, el Jefe del Ejecutivo aún podría promover el juicio de garantías y se le podría otorgar la Protección y Amparo de la Justicia Federal, lo

que dejaría sin materia al título Cuarto de la Constitución con relación al Presidente.

Como nota importante es interesante resaltar que los Ministros de la Corte al igual que los Secretarios de estado, son nombrados al entero y libre arbitrio del Jefe del Ejecutivo, pero existe la distinción de que los actos de los Ministros no generan responsabilidad alguna para el Presidente y una vez electos, ya no los puede remover de su cargo sino en términos del Título Cuarto de la Propia Constitución, mientras que los colaboradores de su Gabinete que sí se la trasladan por considerarse en virtud del refrendo que los actos realizados por estos, lo son de aquél, además de que estos pueden ser removidos libremente por la voluntad del presidente.

Por que decimos que son elegidos los Ministros de la Corte a la elección del ejecutivo, en la misma Constitución en su artículo 96, referente a al nombramiento de los Ministros, el Presidente de la República someterá una terna a su libre elección, a consideración del senado, misma que deberá ser por el voto de dos terceras partes del senado presente, en caso de rechazó de las propuestas, el presidente designará otra siempre a su criterio.

De esta forma se hace evidente no sólo el control, sino la supremacía que tiene el Poder Ejecutivo en los demás Poderes Federales.

Es importante que mencionemos el tiempo, las autoridades que intervienen y documentos necesarios para la elaboración de la Cuenta Pública del Poder Judicial Federal por lo que comenzaremos diciendo:

El órgano encargado para su elaboración es la Dirección General de Contabilidad, mismo que se debe entregar a más tardar el 31 de marzo de cada año, como lo dispone la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

La información y los estados financieros serán firmados por el Director General de Contabilidad y con la aprobación tanto del Coordinador General de Presupuesto y Contabilidad, como por el Secretario General de Contraloría y Gestión Administrativa.

La documentación necesaria para su estructuración encontramos:

1. INFORMACION FINANCIERA:

- a) Variaciones de las cuentas de Balance
- b) Cuentas de enlace
- c) Afectaciones a cuentas de inventarios y bienes muebles
- d) Análisis de la Incidencia contable del presupuesto

2. INFORMACION PRESUPUESTARIA

- a) Estado del ejercicio del presupuesto
- b) Resumen de egresos
- c) Adecuaciones al presupuesto
- d) Obras publicas por entidades federativas
- e) Gasto programatico por entidad federativa

3. INFORMACION PROGRAMATICA

- Ejercicio programatico económico del gasto devengado

4. INFORMACION ECONOMICA

- Empleo y remuneraciones

Toda esta información es presentada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el área de Contabilidad Gubernamental; si existiera alguna corrección, esta se subsanaría a través del área de Contabilidad Gubernamental (de la SHCP) por medio de un formato específico. Dicha rendición de la Cuenta Pública a cargo del Poder Judicial de la Federación, así como correcciones se aplica la misma normatividad que para las demás entidades del Ejecutivo Federal.

Por lo que hemos podido observar en lo antes mencionado es necesario hacer cambios de fondo a lo que establece la ley, si bien es cierto que la rendición de las Cuentas Públicas del Congreso General y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ajusta a lo previsto por la misma, debe tener un tratamiento diferente; ya que se denota la intervención del Ejecutivo, al recopilar toda la información de toda la administración en su conjunto la envía nuevamente al Congreso, vía Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión final.

1.4 PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO

Es característica de los sistemas políticos contemporáneos el predominio del Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado. Lo que caracteriza al gobierno contemporáneo es la existencia de un Ejecutivo muy fuerte que se ve reflejado en el manejo, regulación y recopilación de datos de la Cuenta Pública y la rendición que se hace frente a la Cámara de Diputados encargada de su inspección y vigilancia.

En México, existen muchas razones para que el Presidente sea hoy el más poderoso de los órganos del Estado y tenga una preponderancia manifiesta en todos nuestros asuntos políticos, no siendo únicamente las ya de por sí fuertes razones de carácter legal, sino también consecuencia de nuestra

historia y realidades sociales y políticas. El Presidente que tiene a su disposición el mando de la fuerza pública y los fondos del erario nacional y que nombra a sus empleados públicos y puede satisfacer las necesidades económicas de la gran mayoría, acostumbrada a emplearla todo del Estado; un funcionario de esas circunstancias, tiene que ser el de más categoría, fuerza y el de más significación entre los titulares de la Administración Pública.

A mayor abundamiento a lo expuesto anteriormente, citemos a Hamilton que en su obra *El Federalista*, expuso: "un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un Gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno.

Dando por supuesto, como consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar que ingredientes constituyen esa energía, hasta que grado es factible combinarlos con esos otros elementos que aseguran el mantenimiento del gobierno republicano y en que medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la convención. Los ingredientes que dan por resultado la energía del ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes. Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo; la responsabilidad necesaria...".¹³ En virtud de la exposición de Hamilton se puede concluir que el Ejecutivo debe ser fuerte y enérgico.

¹³ HAMILTON, Alexander. MADISON, JAMES Y JAY, John: "EL FEDERALISTA". Fondo de Cultura Económica, México. 1957. pp. 297 - 298.

Esta fortaleza fue adoptada por la Constitución de 1917 y en virtud de la misma otorga al Presidente una cantidad tal de atribuciones que podemos afirmar que es la primera autoridad agraria, económica, fiscal, laboral, educativa, el jefe supremo de las Fuerzas Armadas; y así podemos confirmar la idea de que en realidad es el único depositario efectivo de poder en México.

Si al enorme cúmulo de atribuciones jurídicas agregamos las que se ha arrojado el Ejecutivo, podemos concluir que ni el Organismo Legislativo, ni el Organismo Jurisdiccional, son capaces de contradecir los designios presidenciales y más aún en caso de presentarse alguna irregularidad en la Cuenta Pública a causa de un error o negligencia del Presidente o abuso de un Secretario de Estado; no tenga la fuerza suficiente para atribuir la responsabilidad que tenga de facto al Presidente y sus colaboradores con la sanción correspondiente ya que sus actos que violentan la estabilidad de la Nación y del Pueblo de México.

Para Jorge Carpizo, las causas del predominio del Presidente Mexicano son:

Es el jefe del partido dominante, el cual está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente las posibilidades de éxito son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia son elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.

Influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

Institucionalización del ejercito cuyos jefes dependen de él.

Fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.¹⁴

De lo anterior podemos afirmar que, la supremacía del poder Ejecutivo no hay que buscarla en la Constitución, sino que hay que atender a la naturaleza de la sociedad, los problemas políticos que confronta, los factores económicos que otorgan al Ejecutivo una gran fuerza y sobre todo que lo colocan por encima de los demás poderes y que se ven reflejados en sus actos como en el caso de la Cuenta Pública y las irregularidades que se pudieran presentar o existieran.

¹⁴ CARPIZO MCGREGOR, Jorge: "EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO".SIGLO XXI, México, 2 edición, 1970, p. 25.

CAPITULO II

LA CUENTA PUBLICA Y SU ORGANO DE CONTROL EN EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA.

2.1 Reseña de la Cuenta Pública. 2.2 Concepto Legal. 2.2.1 Concepto económico. 2.3 Objetivo de la Cuenta Pública. 2.4 Integración de la Cuenta Pública. 2.5 Canales de comunicación entre la Contaduría Mayor de Hacienda y las entidades del Ejecutivo. 2.6 Organo Regulador. 2.7 Irregularidades de los resultados del análisis de la Cuenta Pública.

2.1 RESEÑA DE LA CUENTA PUBLICA

Es necesario que hagamos un estudio sobre que es la Cuenta Pública, así como otros elementos que se involucran para su vigilancia e inspección tales como la Contaduría Mayor de Hacienda; por lo que comencemos diciendo que una vez ejercido el Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo debe de comprobar que se ajustó a los gastos autorizados por el mismo, presentando la cuenta anual ante la Representación popular.

En efecto, la Cámara de Diputados goza de la facultad exclusiva de conocer de la Cuenta Pública de acuerdo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así entonces, es útil mencionar que la Cuenta Pública es un instrumento legal, destinado a comprobar una operación pretérita, como es el uso correcto que el Ejecutivo hizo del Presupuesto de Egresos vigente durante el año inmediato anterior.

La Cuenta Pública llegó a ser, un simple trámite burocrático por el cual pasaron inadvertidas toda clase de anomalías del documento revisado, siendo insuficientes las aseveraciones del Ejecutivo y la revisión escueta del Legislativo, para imponer respecto del Ejecutivo con motivo de los fines del Presupuesto todo esto propiciado por la composición política de la Cámara Baja (hasta antes de las elecciones federales de 1997), ya que la propuesta del Ejecutivo recaía en manos de un Legislativo con acuerdo político.

Consideremos el problema en cuanto a la Cuenta Pública. Es importante que cualquier técnica de control de los gastos públicos, siempre será de difícil manejo si en primer lugar, toda la información financiera del país se encuentra eminentemente en manos del Ejecutivo, lo que imposibilita una adecuada función de vigilancia por cualquier órgano externo, en este caso la Cámara Baja.

En segundo lugar consideramos fácil de evadir la revisión profunda de la Cuenta Pública," si no existe una opinión pública madura y exigente de la misma, en última instancia, la finalidad de la Cuenta Pública, como constancia de probidad de la Administración".¹⁵

Ahora bien, recordemos que dentro del objeto de estudio de nuestro tema, se encuentra el desvío de fondos de la Cuenta Pública por parte del Presidente, que si después de analizada resulta injustificada o será responsable el Secretario de despacho, pero nunca el Presidente como veremos más adelante.

¹⁵ IENA RAMIREZ, Felipe: Op. Cit., p.334.

2.2 CONCEPTO LEGAL DE LA CUENTA PUBLICA

Definimos a la Cuenta Pública como el documento "constituido por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y los estados detallados de la deuda pública Federal".¹⁶

Asimismo es conveniente hacer mención del concepto de la Contaduría Mayor de Hacienda "es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal".

2.2.1 CONCEPTO ECONOMICO

Desde el punto de vista estrictamente económico, definiremos la Cuenta Pública como "el documento contable constituido por la serie de operaciones realizadas por el Ejecutivo Federal, que permite mostrar el activo y pasivo que constituyen la Hacienda Pública Federal así como el resultado de las mismas para consolidar el control financiero de la Administración Pública Federal en el periodo de un año". Sin embargo, no es un examen exclusivamente económico, puesto que la revisión de la Cuenta Pública se extiende al ámbito legal y contable del ingreso y de los gastos públicos, por lo que este concepto únicamente complementa al concepto legal.

¹⁶ "LEY ORGANICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA". Compila IV. CD-Rom. México. 1999

2.3 OBJETIVO DE LA CUENTA PUBLICA

La Carta fundamental contempla en el 4º párrafo del artículo 74 que " la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".¹⁷

Lo anterior lo podemos complementar señalando que la Cuenta Pública está destinada a comprobar del Ejecutivo, las operaciones pretéritas (como gastos realizados en la adquisición de bienes o servicios no ajustados al presupuesto), realizadas sobre la base del presupuesto de egresos sobre la anualidad anterior. Debe significar un juicio crítico, imparcial y sobre todo objetivo de la obra realizada por el ejecutor del presupuesto, radicando su importancia en señalar las deficiencias, en su caso, así como el desbordamiento de los gastos no autorizados.

Asimismo, el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece claramente que " la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal precisará el ingreso y él determinará el resultado de la gestión financiera verificara si el ingreso deriva de la aplicación de las leyes de ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, comprobara si el gasto se ajustó a los presupuestos de egresos de la Federación y si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados. La revisión no solo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos, y se verificará la exactitud y la justificación de los

¹⁷ "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", Porrúa, México, 131 edición, 2000, p. 65.

pagos y de los cobros hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas."¹⁸

2.4 INTEGRACION DE LA CUENTA PUBLICA

La Cuenta pública es conformada por toda información que permita a la Contaduría Mayor de Hacienda verificar el exacto cumplimiento de los objetivos y metas de acuerdo a la Ley de Ingresos y el Presupuestos de Egresos. Ahora es conveniente precisar la forma en que ha de integrarse, en razón para conocer los documentos y estados financieros que la comprenden, todo con el objeto, desde luego sin ser conocedores contables, de observar a manera genérica la forma que se integra.

Comencemos diciendo, que todas las entidades de la Administración Pública Federal están obligadas a proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda, la información que le solicite y a permitir toda clase de gestiones para el esclarecimiento de los hechos.

La Secretaría de Hacienda girará instrucciones sobre la forma y los términos en que las entidades deban llevar sus registros contables, así como rendirle sus informes y cuenta con el objeto de contabilización y consolidación, la que será responsable de formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterlo a la consideración del Presidente de la República para su presentación en los términos del párrafo VI de la fracción IV del artículo 74 Constitucional, es decir, se presentara a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

¹⁸ "LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA". Compila IV. CD-Rom, México. 1999.

Ahora bien la Cuenta Pública se presenta anualmente, su conformación se va realizando periódicamente. Sin embargo se denota claramente el manejo que hace el Ejecutivo a través de su Secretaría de Hacienda, de datos de la Cuenta Pública; siendo la SHCP la encargada de presentarlo ante la Cámara Baja.

Recordemos que será responsabilidad de cada entidad, la confiabilidad de las cifras consignadas en su contabilidad y que su registro de operaciones y preparación de informes financieros se harán de acuerdo con los principios de contabilidad gubernamental y a las normas e instructivos que dicte la Secretaría de Hacienda, los cuales serán conocidos como catálogos de cuenta.

Las entidades a que se refieren las fracciones I a V del artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, es decir, el Poder Legislativo, el Judicial, la Presidencia de la República y las Secretarías de Estado, deberán ajustarse al catálogo de cuentas para el registro de sus operaciones financieras y presupuestales, los cuales están integrados por los siguientes grupos de cuentas: activo, pasivo, patrimonio, resultados, orden y presupuesto.¹⁹

Por lo que se refiere a las entidades comprendidas en las fracciones VI a VIII del mismo artículo 2 de la Ley, es decir, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, estas llevarán sus propios catálogos de cuentas, siempre autorizados por la Secretaría de Hacienda. Es necesario hacer una observación importante de todos los datos y artículos de diferentes ordenamientos es con el fin de observar como el Presidente influencia y

"REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL", DELMA, México, 2 edición, 1999, p. 1.

controla el manejo de la Cuenta Pública a través de la SHCP como autoridad facultada para imponer formatos y periodos de rendición de la Cuenta Pública por lo que se puede llegar a controlar irregularidades en el desvío de Fondos de la Cuenta Pública sin que los otros poderes pudieran tener acceso a estos datos.

"Todas las entidades de acuerdo al artículo 95 del Reglamento de la Ley en comento, contabilizarán las operaciones financieras y presupuestales en sus libros principales de contabilidad, que serán los denominados diario, mayor e inventarios y balances."²⁰

De conformidad al artículo 122 del citado reglamento, la Secretaría de Hacienda dará a conocer a las entidades de quienes tenga obligación de recabar información a más tardar, el día 30 de noviembre de cada año, así como las instrucciones y formatos necesarios para obtener de las mismas, los datos necesarios para elaboración de la Cuenta Pública.

Para la formación de la Cuenta pública el Poder Legislativo, el Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, deberán, proporcionar a la Secretaría de Hacienda, la siguiente información que únicamente mencionaremos con el propósito de darnos una idea general del contenido de esta información:

²⁰ IBIDEM

I.- Anualmente, y a más tardar el quince de marzo la siguiente documentación:

- *Balance general;*
- *Los siguientes estados : *de rectificaciones de ejercicios anteriores*
 - *del ejercicio del presupuesto*
 - *del pasivo circulante del Gobierno Federal*
 - *de costo de programas*
 - *de rectificaciones al presupuesto*

Por lo que toca a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos en que el fideicomitente sea el gobierno federal o cualquiera de las entidades antes mencionadas, de acuerdo al artículo 124 del mismo reglamento deberán de proporcionar a la Secretaría para la formulación de la Cuenta Pública la siguiente información:

I.- Anualmente a más tardar el treinta y uno de marzo:

**Balance general;*

- *Los siguientes estados: *de cambio en la situación financiera*
- *detalle de presupuesto de egresos*
 - *analítico de ingresos*
 - *patrimonio de organismos descentralizados*
 - *pasivo titulado*
 - *costo de producción*

II.- Información para integrar los estados programáticos

III.- Otra información complementaria que solicite la secretaria.

Esta información por parte de las entidades se complementa con información de la Secretaría de Hacienda como:

***Los siguientes estados:**

- *Análisis de ingresos*
- *Análisis de devoluciones de años anteriores*
- *De regionalización de los ingresos del Gobierno Federal*
- *De la deuda pública del Gobierno Federal*
- *De financiamiento del Gobierno federal*
- *De movimientos relativos al pasivo del Gobierno federal.*

***Así como también:**

- *Análisis de los financiamientos internos y externos*
- *Análisis de los financiamientos renovados, deudas asumidas y ajustables a la deuda.*

***Y demás información complementaria.**

En base, a la información proporcionada por las entidades, la Secretaría de Hacienda reclasificará la misma, en caso de ser necesario, con el objeto de consolidación y presentación de la Cuenta Pública que recordando debe ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días del mes de junio.

Una vez presentada la Cuenta Pública, inicia la tarea de la Contaduría Mayor de Hacienda, con el objeto de fiscalizar activos, pasivos, costos, ingresos y erogaciones, y en su caso proceder a determinar las responsabilidades generales por la falta de apego a las metas y objetivos de presupuesto de egresos.

2.5 CANALES DE COMUNICACIÓN ENTRE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y LAS ENTIDADES DEL EJECUTIVO

Todas las revisiones de la Cuenta Pública, se han realizado por una Contaduría Mayor de Hacienda u otro órgano a fin, designado por la Cámara de Diputados conformada en su mayoría por miembros del partido gobernante, lo que provocó que se perdiera el objeto de la Cuenta Pública, al no ser más que un formalismo burocrático, al que nadie proponía deficiencias e injustificaciones.

Hasta el día de hoy, por la forma de conformar la Cuenta Pública que las entidades han contado con toda clase de filtros para la óptima entrega de información requerida. En esa tesitura, en primer lugar, cada entidad, cuenta con los sistemas, y catálogos proporcionados para la entrega de información. De igual forma, cuentan con una Contraloría Interna para adecuar dicha información apoyados por contralores externos una vez entregada, pasa la manos de la Secretaría de Hacienda antes de Programación y Presupuesto encargada de elaborar la Cuenta Pública, de encontrar deficiencias, está mandará subsanarla, es para efectos de entregarla a la Cámara de Diputados.

Ahora bien, resulta fácil darse cuenta que pasando por tantas manos se antoja difícil que la conformación de la Cuenta pudiera resultar incongruente y en caso de que así fuera el resultado sería que la Contaduría Mayor de Hacienda al llevar a cabo sus funciones fiscalizadoras al detectar dicha incongruencia por razones obvias lo pasarían por alto y con mayor razón al Ejecutivo, además que dicho órgano técnico advertía a cada entidad, los parámetros sobre los que se iba a realizar dicha Cuenta, así como señalaba cual se encontraba especialmente enfocada por la opinión Pública y de esta forma entregar una Cuenta Pública adecuada a todos los parámetros legales, económicos y contables.

Por lo que en consecuencia las irregularidades y el desvío de fondos de la Cuenta Pública imputable al Presidente de la República objeto de nuestro trabajo se verían subsanados por todos los organismos de cada dependencia encargadas de realizar la Cuenta Pública por la SHCP.

2.6 ORGANISMO REGULADOR DE LA CUENTA PÚBLICA

El órgano regulador de la Cuenta Pública, es la Contaduría Mayor de Hacienda, encargada, de acuerdo con el quinto párrafo del artículo 74 Constitucional de verificar, el apego al presupuesto de los gastos realizados del Ejecutivo.

La ley secundaria, **Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH)** en su artículo 1º, nos dice:

“La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados”.²¹

Es necesario detenernos a estudiar a la Contaduría Mayor de Hacienda, por que como objeto de nuestro trabajo es el desvío de fondos de la Cuenta Pública, este órgano es el encargado de realizar la vigilancia de la Cuenta, y en caso necesario ejercitar las acciones necesarias en caso de irregularidades y ejercitar acciones y castigar autoridades y fincar responsabilidades en su caso al Presidente de la República; de aquí podemos desprender dos situaciones.

²¹ Ibidem.

La primera versa sobre las funciones de este órgano técnico, y la segunda que se encuentra bajo la supervisión de la Comisión de Vigilancia.

En cuanto a sus funciones podemos decir, que al frente se encuentra un Contador Mayor, designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien durará ocho años de labor.

La Contaduría Mayor de Hacienda para revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal establecerá las normas, procedimientos, métodos y sistemas de auditoría, y promoverá la elaboración de los manuales correspondientes para su aplicación interna, así como vigilará la correcta aplicación de estos procedimientos y sistemas dando cuenta en su caso, de las irregularidades que encuentre para que se apliquen las medidas correctivas procedentes.

Es importante señalar que las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda no son dadas específicamente por ningún numeral de la ley sin embargo, de entre toda su lectura podemos apreciar que tiene la de establecer normas, procedimientos, métodos y sistemas de auditorías, promoverá la elaboración de manuales para su aplicación, vigilará su aplicación, elaborará los informes previos y sobre el resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.

Dentro de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su artículo 17 nos indica que, "goza de facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y en general recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones, sirviéndose de cualquier medio lícito que conduzca al esclarecimiento de los hechos y aplicar en su caso técnicas y procedimientos de auditoría".²²

²² "LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA". Compila IV. CD. 1999.

Las facultades de que goza le fueron otorgadas para lograr el cumplimiento de sus atribuciones conferidas en el artículo 3º de la ley secundaria, y que son:

I.- Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

a) Realizaron operaciones, tanto en lo general como en lo particular, con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la federación.

b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subrogadas aprobados;

c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los montos aprobados;

d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con periodicidad y forma establecida por la ley;

II. Elaborar y rendir el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública.

III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal y a los Municipios, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

IV. Ordenar visitas, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia.

V. Ordenar visitas, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si las inversiones y gastos autorizados, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados.

VI. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes, o dictámenes de las auditorias por ellos practicadas.

VII: Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la Revisión de la Cuenta Pública.

VIII. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades; y

Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta ley, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

Con este marco jurídico la Contaduría Mayor de Hacienda sienta las bases de su actuación para verificar el buen uso de los dineros de la Hacienda Federal, así como el correcto comportamiento de los miembros de la Administración Pública al llevar a cabo eficientemente los planes del Ejecutivo, cumpliendo así, las metas y objetivos planteados tanto en las leyes de ingresos como en el presupuesto de egresos.

Una vez vistas las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasemos a hablar de lo que es la Comisión de Vigilancia.

La Comisión de Vigilancia de acuerdo a la fracción II del artículo 74 constitucional, es el grupo formado a instancia de la Cámara de Diputados encargada de cuidar el buen desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Su importancia radica en que además de ser vigilante del órgano técnico, va a recibir del mismo el informe previo de la Cuenta Pública, durante los primeros diez días del mes de noviembre siguiente a su presentación, el cual contendrá enunciativamente comentarios sobre si la Cuenta Pública esta presentada de acuerdo a los principios de contabilidad gubernamental los resultados de la gestión financiera, la comprobación de ajustes de criterios aplicables en la materia, cumplimiento de objetivos y metas, análisis de subsidios, erogaciones adicionales, análisis de desviaciones presupuestales, y por último y la más importante será el medio por el cual la Contaduría Mayor de Hacienda presente, a la Cámara de Diputados, el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.

De esta forma podemos decir que la Comisión de Vigilancia, dicta las medidas necesarias para que el órgano técnico cumpla su labor, además de ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda.

2.7 IRREGULARIDADES EN LOS RESULTADOS DEL ANALISIS DE LA CUENTA PUBLICA.

Como ya vimos, el examen de la Cuenta Pública lo realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, y si en él mismo "aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley".²³

De igual forma, el artículo 6 de la Ley de Planeación establece la obligación al Presidente de informar al Congreso la situación financiera de la Administración, estableciendo:

El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la Administración Pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales.

Dentro del mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

La información de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional referentes a las materias de dichos documentos".²⁴

²³ "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", Porrúa, México, 131 edición, 2000, p. 66.

²⁴ "LEY DE PLANEACION", Juris 7, CD-ROM, México, 1997.

Así podemos decir que si existen discrepancias entre cantidades gastadas y partidas o bien no existiere exactitud en los gastos hechos, dará pauta para que se generen responsabilidades provenientes de la revisión de la Cuenta Pública. Los elementos constitutivos para determinar responsabilidad:

- a) toda persona física o moral imputable;
- b) intencionalmente o por imprudencia;
- c) que cause daño o perjuicio;
- d) a la Hacienda Federal.

“Si de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal se determinaren responsabilidades, el contador mayor de Hacienda, promoverá el ejercicio de las acciones que correspondan.

Cuando se trate de servidores públicos de alto rango, se estará a lo dispuesto en los artículos 108, 109, 110 y demás relativos de la Constitución Política Mexicana.”²⁵

²⁵ “LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA”. Compila IV. México, CD Rom, 1999

CAPITULO III

RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

3.1 Marco Jurídico de las Responsabilidades 3.2 Concepto de Servidores Públicos 3.3 Responsabilidades de los Servidores Públicos en General 3.3.1 Géneros de Responsabilidad 3.3.1.1 Responsabilidad Política 3.3.1.2 Responsabilidad Administrativa 3.4 Juicio Político 3.5 Sujetos del Juicio Político

3.1. MARCO JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES

Es importante que procedamos a estudiar las siguientes figuras e instituciones de la Constitución Política de la República, para ubicarnos dentro de la esfera abarcable por el derecho y los aspectos que no lo son y que perjudican a los intereses superiores y supremos en el desarrollo en todos los aspectos de nuestra patria por lo que procedemos con lo siguiente.

La responsabilidad de los servidores públicos está prevista en un conjunto de disposiciones que pretenden sancionar a quienes desempeñan un cargo dentro de la administración pública y se extralimitan actuando fuera de la reglamentación a que están sujetos. Así, los procedimientos para prevenir la conducta antijurídica de los servidores públicos se encuentran regulados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto denominado " De las Responsabilidades de los Servidores Públicos " correspondiente a los artículos 108 al 114, así como por su ley secundaria denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

El Título Cuarto Constitucional dispone un conjunto de sanciones factibles de imponerse - después de la tramitación de diversos procedimientos - a las personas físicas que ejercen un cargo, en algún órgano de Estado, y que

en cumplimiento de las funciones que desempeñan como servidores públicos, incumplen a la Constitución y a las leyes que de ella emanan. Dicha responsabilidad no es exigible a ninguna otra clase de sujetos de derecho, por lo que puede considerarse que los procedimientos previstos por la Ley Fundamental son en sí mismos, medios de control constitucional.

Ahora bien, el Título en comento más que ser modelo de eficacia jurídica que garantice a los gobernados el contar con gobiernos honestos, que actúen persiguiendo y sancionando a quien infrinja el marco legal, en el desempeño del servicio público, es en cambio, como nos indica el jurista Alberto Del Castillo exponiendo: "En realidad esa es la teleología de las responsabilidades de los servidores públicos y su regulación Constitucional y legal. En efecto, el constituyente y el legislador se han movido guiados por un sentimiento de justicia y conllevado con la línea de castigar ejemplarmente a quien se ha servido del cargo público que detenta para verse favorecido y beneficiado, olvidándose por completo de ser un servidor del pueblo; así mismo, se prevé sanciones para aquellos que desde el propio cargo público emiten actos netamente ilícitos, contrarios a lo ordenado por la Constitución y violentando así el orden jurídico que debe prevalecer en toda sociedad, teniendo su actuación como sostén tan sólo la preponderancia y la ineficacia, sin actuar apegado a lo que las leyes permiten a la investidura pública que representa este sujeto."²⁶

Derivado de lo anterior, es de vital importancia el ideal contenido en la Constitución como respuesta al reclamo general de la sociedad mexicana, para que todos los servidores públicos actúen con probidad, lealtad, legalidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, y de no hacerlo sean sancionados,

²⁶ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del: "LA DEFENSA JURIDICA DE LA CONSTITUCION EN MEXICO". Editorial Orlando Ornelas, México, 2ª edición, 1990, p.164.

máxime si se encuentra en juego el futuro del país que es tan susceptible del fracasó por la mala actuación de sus servidores públicos.

3.2 CONCEPTO DE SERVIDORES PUBLICOS

El artículo 108 Constitucional considera para efectos de la responsabilidad como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.

El anterior artículo pareciera no tener sustento o razón doctrinal al establecer una distinción entre funcionario y empleado público –mismos que se encuentran dentro de la clasificación de servidor público -, sin embargo la propia LFRSP, asienta de manera atinada en la fracción tercera del artículo 54 que administrativamente hablando, las sanciones se impondrán tomando en cuenta el nivel jerárquico del infractor.

Por lo cual, subsiste la importancia doctrinal de identificar conceptualmente a los servidores públicos, funcionarios públicos y empleados públicos.

En el ámbito constitucional los conceptos de funcionario o empleado, subsistieron hasta el 28 de diciembre de 1982, año en que fueron suprimidos e integrados ambos términos en uno solo, el de **servidor público**. El cambio obedeció a que desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.

Hasta el día de hoy, todavía encontramos en el texto constitucional los tres conceptos mencionados, a saber, el servidor público, funcionario público y empleado público. Esto no quiere decir que tengan un diferente carácter dentro de la administración pública pues como vimos anteriormente el segundo y el tercero se engloban dentro del primero, pero esto es en primer término, con el objeto de no dejar cabos sueltos y cerrar la cadena de las responsabilidades, y en segundo término para determinar el nivel jerárquico de los posibles infractores con el objeto de determinar la sanción administrativa por lo que genéricamente basta con mencionar servidores públicos para englobar a toda clase de empleados de la federación.

El Presidente de la República al encontrarse dentro de los cargos de elección popular se encuentra sujeto al marco jurídico de la LFRSP, aunque como ya estudiado solo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Así pues, para el jurista mexicano Gabino Fraga el funcionario se distingue "por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, diciendo y llevando acabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura".²⁷

Para el maestro José Canasi el funcionario Público "representa a ley y comprende la voluntad del Estado de manera lícita".²⁸

²⁷ FRAGA, Gabino: "DERECHO ADMINISTRATIVO", Porrúa, México, 2ª edición, 1988, p.130.

²⁸ CANASI, José: "DERECHO ADMINISTRATIVO", De Palma, Buenos Aires, 1968, p.385.

El jurista uruguayo Sayagues Laso, señala que los funcionarios públicos son "las personas físicas que actúan como titulares de los órganos estatales."²⁹

De los conceptos antes apuntados, el maestro Carlos A. Morales Paulin complementado por la doctora Olga Hernández Espíndola mencionan que el funcionario público es la persona física, cuyo cargo y competencias están comprendidos en la Ley o en el reglamento (generalmente interno u orgánico) de la dependencia u órgano lo cual le otorga un carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal. Este es designado por disposición de la Ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.

Así, el Poder Ejecutivo no puede considerar que el rango de funcionario inicia a partir del nivel de director general en la administración Pública Centralizada o sus equivalentes en la Administración Pública Estatal. En el Poder Legislativo es análogo con lo antes apuntado, y en el Poder Judicial las tareas de funcionario público recaen en los jueces de Distrito, Magistrados y demás funcionarios administrativos con cargo de director general o su equivalente.³⁰

Su alta encomienda los hace responsables políticamente, responsabilidad que es ajena al resto de los servidores públicos, que en el ámbito administrativo denominados empleados públicos.

Los empleados públicos según opinión del maestro Gabino Fraga "suponen una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública, de lo que se desprende que este no tiene facultades representativas ni fuera ni dentro del organismo dependencia, es

²⁹ SAYAGUES, Laso: "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Montevideo, 1953 p.255.

³⁰ MORALES Paulin, Op. Cit. p. 83.

simplemente, un recurso humano que entrega su voluntad a la dirección del funcionario.³¹

El jurista Andrés Serra Rojas, agrega que "el empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la Ley"³² lo que ratifica que su trabajo es conocido por el superior jerárquico, quien puede delegar determinadas tareas, pero nunca renunciando a las responsabilidades consagradas en la norma. Esta idea es la más aceptada por los autores extranjeros.

Así pues, por exclusión podemos decir que son empleados públicos a todas aquellas personas físicas que laborando para el Estado, no desempeñen los cargos indicados relativos a los funcionarios públicos.

Como apuntamos inicialmente el artículo 108 Constitucional indica enunciativamente más no limitativamente a las personas físicas que habrán de identificarse como servidores públicos. Si bien es cierto que no se otorga un concepto legal de servidor público, si se establece quienes tienen esta categoría jurídica, para los efectos referidos de responsabilidad.

Por lo antes expuesto, podemos decir que "el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado".³³

De la clasificación anteriormente hecha, podemos decir que el Presidente, es un funcionario público conceptualizado dentro del concepto de

³¹ FRAGA, Gabino: "DERECHO ADMINISTRATIVO", Porrúa, México, 4ª edición, 1988, p.130.

³² SERRA ROJAS, Andrés: "LA FUNCIÓN PRESIDENCIAL DEL PRESIDENTE", Editorial SE, México, 1962, p.115.

³³ MORALES PAULIN, Carlos A: "DERECHO BUROCRÁTICO", Porrúa, México, 3ª edición, 1995, p.87.

servidor público, sujeto al régimen de responsabilidades, pero que sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

3.3 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN GENERAL

Es necesario que digamos que en un Estado de Derecho, que se encuentre correctamente regulado, debe prevalecer el principio de que los servidores públicos están obligados a obedecer los mandatos de buena conducta con relación a las normas jurídicas, que en caso contrario resultarían responsables de los daños y perjuicios producidos por sus conductas ilícitas y que afectaría a dos sujetos: por una parte el Estado, que se ve lesionado por las conductas de sus servidores y por la otra los gobernados que resultan violentados en su esfera jurídica personal.

Considerando los términos de la legislación secundaria, la propia (L.F.R.S.P.), en su artículo 47 establece la gama de obligaciones que todo servidor público tiene, a saber:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

-Únicamente mencionaremos aquellas que por su contenido tengan relación con la elaboración del presente trabajo –

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

b) Formular y ejecutar legalmente, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia;

c) 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 está afectos;

d) Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos y abstenerse de incurrir en agravió, desviación o abusó de autoridad;

e) Abstenerse de ejercer sus funciones después de concluido el periodo para el cual se le designó;

f) 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 a 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 que las personas antes referidas hallan formado parte;

g) Informar por escrito a su jefe inmediato o al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos que hace referencia al inciso anterior; o

h) Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial en los términos de está ley;

i) tender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que resida de la Secretaría de la Contraloría, de acuerdo con la competencia de está;

j) Las demás que le imponga las leyes y reglamentos".³⁴

De la lectura del artículo 47 de la LFRSP, se advierte que marca claramente como debe conducirse toda persona que actúa siendo empleado de la Administración Pública, y que toda clase de incumplimientos de cualquier nivel o modalidad respecto a la ley, dará pauta a la actualización de los supuestos fácticos normativos de los diferentes tipos de responsabilidad tomando en cuenta, por supuesto, la gravedad de la infracción en que se incurra, circunstancias socioeconómicas del servidor público, su nivel jerárquico, sus antecedentes, condiciones externas, medios de ejecución y el montó del beneficio obtenido por éste.

³⁴ "LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS". Ediciones Fiscales ISEF, México, 2ª edición, 1999, p.12.

3.3.1 GENEROS DE RESPONSABILIDAD

Es importante detenernos en el análisis de las clases de obligación generada por las conductas de los servidores públicos que violenten los mandamientos de la Constitución Política así como de las leyes secundarias, aplicables en materia de responsabilidad de los servidores públicos mismas que se presentan de acuerdo al carácter que estos servidores desempeñen dentro de la Administración Pública, así como a la naturaleza de la falta u omisión cometidos por estos.

La conducta ilícita de los servidores públicos puede ser causal de: **a) responsabilidad política o b) responsabilidad administrativa**, como se desprende de la lectura del **texto Constitucional en su artículo 109** mismo, que señala:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad”;

Indicado en el mismo artículo constitucional que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo"³⁵

Vamos a desmenuzar el artículo anterior con el objeto de determinar los tipos de responsabilidades que imputa la Constitución Política, así como las leyes secundarias a los servidores públicos que se conducen con una conducta ilícita en el desempeño de sus funciones públicas, por lo que comenzaremos diciendo:

3.3.1.1 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Existen dos tendencias que explican la responsabilidad política de los servidores públicos:

La primera –expuesta por el maestro Burgoa– sostiene que la responsabilidad política “surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos, así como los nexos que estos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno”, -agregando más adelante el autor-, “en el sentido de no ser desleales a él, disciplinarse a las directrices que establezcan sus jefes y cumplirlas aunque contraríen su criterio personal. Lo que implica una gama de sometimientos a los jefes de un grupo, de un sistema de gobierno”, señalando que trae como consecuencias, “un aparejado conjunto de sanciones que para el político son de mayor gravedad, es decir, la detención de su carrera para ocupar puestos públicos en un escalafón progresivo”.³⁶

³⁵ “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, Porrúa, 131 edición, México, 2000

³⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio: “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”, Porrúa, México, 3ª edición, 1984, p.551.

La segunda opinión sobre este tema, -importante para nuestro estudio- es la que confunde la responsabilidad política con el juicio político consagrado en nuestra Carta Magna, sin atender a la naturaleza jurídica de la segunda.

La Responsabilidad Política resulta, por motivo de los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos que alteren el orden jurídico, trascendiendo en la sociedad nuestra esfera jurídica personal, siendo sujeto a una responsabilidad -él Presidente de la República- ya sea de carácter administrativo o penal, y no únicamente al Juicio Político.

La responsabilidad política, encuentra su fundamento en los artículos 108 al 110 y 114 de la Constitución, que se amplían e integran en el capítulo Primero del Título Segundo de La Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos (LFRSP), cuando los servidores públicos 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

Podemos precisar que la responsabilidad política consiste, en el ámbito de relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos, así como los nexos que estos tengan con un partido político con el objeto de disciplinar a las directrices que establezcan sus jefes y de todas sus actividades con el Estado que refleja sus hechos en la vida de la sociedad y que a consecuencia de una falta u omisión dolosa determinará a través de un Juicio también Político que "tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente revestido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e

inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del plazo que fije la Ley, en virtud de haber perdido la confianza.”³⁷

Al respecto el artículo 7 de la L. F. R. S. P., precisa los casos en que un servidor público puede caer en causas de juicio político por cometer conductas ilícitas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho como son:

- Ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativa y federal;
- Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
- Ataque a la libertad de sufragio y la usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando se cause perjuicio a la federación, a los Estados o a la sociedad, o motive mal funcionamiento de sus instituciones;
- Omisiones de carácter grave, y violaciones sistemáticas a planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o sobre el manejo de los recursos económicos federales.

Sin embargo, en nuestra opinión quien en ejercicio de las funciones públicas puede con sus actos u omisiones causar perjuicio a los intereses públicos fundamentales, es el Presidente de la República y en consecuencia el desvío de fondos de la Cuenta Pública, queda excluido de la responsabilidad política.

Esto se encuentra plasmado en nuestra Carta Magna en el segundo párrafo del artículo 108, contempla la figura del Presidente como sujeto de acusación por los delitos graves de orden común y traición a la patria; sin embargo la Ley reglamentaria, lo omite precisando que en su artículo segundo “son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero

³⁷ MORALES PAULIN, Carlos A: “DERECHO BUROCRÁTICO”. Porrúa, México. 1995. p.472.

del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales³⁸.

De lo anterior se puede inferir el proteccionismo que los legisladores, tuvieron para con el Presidente de la República, de una figura que sí contempla la Carta Magna, por lo que es pertinente preguntarnos ¿qué procedimiento le sería aplicable al Presidente en caso de que cometiera un ilícito, o simplemente nos remitiríamos al cuarto párrafo del artículo 111 donde se establece que sólo se le puede acusar ante la Cámara de Senadores, misma que se encontró tradicionalmente en manos del partido gobernante al que perteneció el Ejecutivo?

En el apartado referente al Juicio Político, haremos mención del procedimiento, sanciones y de las causas por las cuales el Presidente en ningún momento podrá ser sujeto a Juicio Político por el delito de desvío de fondos de la cuenta pública y menos a un, ser sujeto de responsabilidad, por cualquier otra ley secundaria.

3.3.1.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Después de haber hecho mención y haber estudiado la responsabilidad política, continuaremos con un breve análisis de la responsabilidad administrativa como segundo genero de responsabilidad que estudiamos.

Encuentra su fundamento en la fracción tercera del artículo 109 y del artículo 113 de la ley Fundamental y encuentra su regulación especial en el Título tercero de la L. F. R. S. P.

³⁸ "LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS": Ediciones Fiscales ISEF, México. 2ª edición, 1999.

La fracción III del artículo 109 establece que: Se aplicaran 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 artículo 113 de la Carta Magna, contiene las responsabilidades de los servidores públicos, determinando sus obligaciones en el desempeño de sus cargos; así como las sanciones aplicables por la contravención a la ley, mismas que independientemente a las determinadas en esta, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero estos no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Los términos antes referidos, inducen al respecto de la obligación que merecen las Instituciones jurídicas del Estado. Asimismo, la responsabilidad administrativa se señala en las fracciones del artículo 47 de la ley reglamentaria.

El artículo 46 de la ley reglamentaria, denuncia a los sujetos que incurrir en responsabilidad administrativa remitiéndose para tal efecto al artículo segundo de la misma ley, enunciando que serán aquellos servidores públicos contenidos en el párrafo segundo y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos o federales, ya todos conocidos por nosotros.

De la responsabilidad administrativa, procedimiento y sanciones de los servidores públicos a que se refieren los párrafos primero y tercero del artículo

108 Constitucional hablaremos en el párrafo referente al procedimiento disciplinario, no como objeto de nuestro tema, pero sí para tratar de llegar a los alcances de la Ley al tratar de fincar una responsabilidad al Presidente en el caso del desvío de fondos de la Cuenta Pública. Ahora nos ocuparemos sobre dos interrogantes que surgen de la simple lectura de la ley fundamental como de la reglamentaria y que constituyen dos excepciones jurídicas de nuestro sistema.

La primera interrogante responde a la determinación por saber que quien es responsable administrativamente por los actos u omisiones que afecten la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia que se deben observar en el desempeño de las funciones públicas. Así pues la L. F. R. S. P. reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, remite del artículo 2 al 46 para determinar a los servidores públicos que incurrir en responsabilidad Administrativa y el artículo segundo cita a los servidores contenidos en el primero y tercer párrafo del artículo 108 Constitucional, lo que nos lleva a pensar que la figura del Presidente de la República, contenida en el párrafo segundo del mismo numeral, es protegido por la ley reglamentaria. Pero no es el solo hecho de protegerlo y de crearle una impunidad sino que además se actualiza la inobservancia jurídica de tratar de explicarnos el porqué si el presidente de acuerdo a nuestro régimen de gobierno es el encargado del curso político, económico, cultural de nuestro país, no es de la responsabilidad administrativa, cuando de hecho es él quien debe ser el ejemplo para todos los miembros que desempeñan sus funciones dentro de la administración pública, sujetos a quienes la exige y castiga con severidad la Constitución y su ley reglamentaria.

En segundo término resulta pensar que el Presidente - de acuerdo a las facultades conferidas en la fracción segunda del artículo 89 Constitucional - tiene la de nombrar libremente a sus Secretarios de Estado, lo que nos hace

suponer que si no es sujeto de responsabilidad administrativa por exclusión de la ley reglamentaria, menos lo será si pensamos que el titular de la secretaría de la Contraloría es designado unilateralmente por el Presidente.

Esto nos lleva a pensar en dos caminos beneficios para el titular de la investidura presidencial:

- El primero es que el Secretario por gratitud y fidelidad o bien por acatar las ordenes de la máxima autoridad, nunca se atreverá a realizar un acto que dañe la reputación del Ejecutivo por temor a que se acabe su carrera política.

- El segundo responde a una cuestión de jerarquía, ya que resultaría imposible que un servidor de menor rango pudiera sancionar a otro de mayor rango que además de ser quien lo nombró en el cargo.

Por lo que al tratar del desvío de los fondos de la Cuenta Pública, no cabría la posibilidad administrativa por este tipo de actuaciones, por lo que consideramos que si hay alguien a quien se juzgaría sería al Secretario de despacho encargado de manejar o aplicar los recursos económicos federales, quien es sujeto constitucional y reglamentario de este tipo de responsabilidad.

3.4. JUICIO POLITICO

Estudiaremos a continuación el Juicio Político, como el procedimiento por el cual se pueda juzgar a Secretarios de Estado por irregularidades por culpa o dolo en ilícitos en el desempeño de sus funciones; y en el caso concreto al Presidente de la República, sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común; para nuestro presente trabajo la inmunidad del Presidente de la

República daremos en el capítulo reformas para que pueda ser objeto de éste procedimiento por lo que procedemos a decir.

Que recordando que el Juicio Político es un procedimiento establecido como un medio de control constitucional, para lograr un óptimo desempeño de las funciones públicas por parte de los servidores públicos de alto nivel jerárquico. Es importante por lo tanto, conocer sus causas, procedimiento y sus sanciones.

Por "*causas*" debemos entender aquellas que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho como las contenidas en el artículo 7 de la Ley Reglamentaria, que ya fueron tratados anteriormente.

El procedimiento señalado en el Título Cuarto de la Ley Fundamental, puede iniciarse únicamente durante el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

La Cámara de Diputados instruirá el procedimiento, actuando como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia con excepción del Presidente de la República que sólo será juzgado por la Cámara de Senadores, a lo establecido en el artículo 111 en el párrafo 4to. de Nuestra Carta Magna.

En la Cámara de Diputados se formará la sección instructora misma que realizará las diligencias para comprobar la conducta materia de la denuncia. Se abrirá un periodo de ofrecimiento de pruebas y el expediente se pondrá a la vista de las partes (el inculpado, sus defensores y la sección instructora de la

Cámara Baja) para que formulen sus alegatos para que finalmente dicha sección formule sus conclusiones.

En caso de que se determine la inocencia del inculpado se declarará que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta que dio origen al procedimiento. En caso contrario, la sección instructora propondrá que está legalmente comprobada la conducta materia de la denuncia y que existe responsabilidad del encausado, aunada la sanción y el pedimento correspondiente que se envíe a la Cámara de Senadores.

Emitidas las conclusiones la sección instructora las entregará a la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara deba reunirse y resolver sobre la imputación.

Una vez reunidos el inculpado y la Cámara de Diputados erigida como órgano de acusación, alegarán lo que a su derecho convenga. Si la Cámara resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. De lo contrario, se pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación a su sección de enjuiciamiento, la que emplazará a la comisión de diputados encargados de la acusación y al acusado para que presenten sus escritos de alegatos. La sección de enjuiciamiento formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones vertidas remitiéndolas para tal efecto a la Secretaria de la Cámara de Senadores, la cual aplicará las sanciones pertinentes consistentes en destitución o inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Lo anterior se aplica a todos los servidores públicos, con excepción del Presidente de la República quien recordemos, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común y sólo podrá ser acusado

ante la Cámara de Senadores que resolverá de acuerdo a la legislación penal aplicable. Pero veamos que se quiere decir con esto, puesto que resulta importante para nuestro estudio, que el desvío de fondos de la cuenta pública no implica en momento alguno, responsabilidad política ni administrativa ni de cualquier otro genero de responsabilidad que pueda ser sujeto el Ejecutivo.

En el título primero del Libro Segundo del Código Penal establecía los delitos contra la seguridad de la nación, donde se tipificaban los delitos de traición a la patria, que englobaba diversas modalidades de este delito entre los que encontramos la sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.

De lo anterior se desprende que el desvío de fondos de la Cuenta Pública, no estaba tipificado por ese Título del Código Penal aplicable, por lo que el Presidente no podrá ser juzgado en los términos previstos por el mismo.

Así pues, podemos concluir diciendo que al objeto de estudio del presente tema expugnando la responsabilidad constitucional infringida, es aplicable el principio "nulla pena sine lege", traducido por la tipicidad aducida por los penalistas y consignada por el artículo 14 Constitucional que todo hecho debe adecuarse al tipo para que el autor pueda ser responsable de la comisión y se le aplique la sanción que la misma ley establezca.

Por último, es oportuno pensar que en el Senado de la República se encuentra en manos de la oposición, contraria al Ejecutivo, es posible que proceda un juicio político contra él, en caso de presentarse la violación a la Constitución y a las leyes que de ella emanen.

3.5. SUJETOS DEL JUICIO POLITICO

Los sujetos del Juicio Político serán aquéllos que se encuentren considerados en el artículo 110 Constitucional, a saber:

“Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Justicia Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de Despacho 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 y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los 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 que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”³⁹

Tratándose del Presidente de la República, éste sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común de acuerdo al segundo párrafo del artículo 108 de la ley fundamental.

³⁹ **“CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**: Porrúa, 13 edición. México, 2000

3.6. PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Cuando la conducta del servidor público se aleja de las directrices jurídicas marcadas por las fracciones del artículo 47 de la Ley reglamentaria ya señaladas en el apartado referente a las responsabilidades de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, y ésta ha violado la esfera jurídica de algún gobernado, faculta a éste para que presente su denuncia por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento administrativo correspondiente. De igual forma ocurre puede iniciarse por parte del servidor público superior jerárquico del que incurrió en responsabilidad.

La Constitución en su artículo 113 nos da el fundamento del procedimiento disciplinario, mismo que se encuentra regulado por el Título Tercero de la L.F.R.S.P.

Al mismo tiempo, se da la facultad para iniciar este procedimiento a la Secretaría de la Contraloría, cuando se desprenda la responsabilidad administrativa de cualquiera de los procedimientos de investigación o auditorías que se realicen a las dependencias gubernativas. Esta facultad se encuentra establecida en el artículo 62 de la Ley reglamentaria que al efecto dice:

“Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría, apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la Contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayor cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto informando de ello al titular de la dependencia y a la

contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades".⁴⁰

Estos son los sujetos facultados para iniciar un expediente de responsabilidad administrativa cuando algún servidor público haya incurrido en ella.

Cabe destacar que todo lo descrito es aplicable a toda clase de servidores públicos con excepción al Presidente de la República que en términos de la Ley reglamentaria, no es sujeto de esta clase de responsabilidad, por lo que redundamos en considerar la amplia protección que las Leyes otorgan al Presidente de la República.

Este procedimiento está regulado por lo dispuesto en el artículo 64 de la ley reglamentaria, misma que nos indica que en primer lugar el presunto responsable deberá ser citado, debiéndose hacer conocer de las responsabilidades que se le imputen, así como el día y hora de la audiencia para que ofrezca las pruebas y alegue lo que a su derecho convenga en una audiencia que se llevará a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

En dicha audiencia se desahogarán las pruebas y la Secretaría resolverá dentro de los treinta días posteriores sobre la inexistencia de responsabilidad o bien, imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado, al jefe inmediato y al jefe jerárquico.

⁴⁰ "LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS": Ediciones Fiscales ISEF, México, 2ª edición, 1999.

Si en la audiencia se determinara que están pendientes elementos constitutivos que impliquen responsabilidad, la Secretaría podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

En cualquier momento, la Secretaría podrá suspender al presunto responsable de su cargo o comisión, aunque esto no prejuzga sobre la responsabilidad imputada. Si después del procedimiento no resultare responsable se le restituirá en el goce de sus derechos.

Al servidor público encontrado responsable, se le impondrán las sanciones administrativas tomando en cuenta los siguientes elementos:

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.”⁴¹

⁴¹ **“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS”**; Ediciones Fiscales ISEF, México, 2ª edición, 1999.

Por último, las sanciones por falta administrativa consistirán de acuerdo al artículo 53 en:

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, cargos o comisiones en el servicio público.

Es oportuno mencionar el proteccionismo que goza el Presidente de la República por lo que sólo puede ser sujeto de imputación y ser sujeto de juicio político por delitos graves del orden común y traición a la patria; y juzgado únicamente por el Senado de la República.

CAPITULO IV

IMPUNIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL MANEJO DE FONDOS DE LA CUENTA PUBLICA.

4.1 Reformas Constitucionales 4.2 Reforma a la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos 4.3 Reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 4.4 El Poder Judicial Federal encargado del Juicio Político

Hemos señalado, que en nuestro sistema político, el Poder de mayor influencia es el Ejecutivo, depositado en el Presidente de la República y en sus colaboradores de manera indirecta, quienes son los responsables de llevar las riendas políticas y económicas principalmente, inclusive culturales y sociales del país.

A lo largo de la historia política del país se ha podido apreciar que no ha existido un equilibrio de Poderes dentro del Sistema Político Mexicano lo que ha contribuido a que todo el destino del país se encuentre en manos de una sola persona.

Este es un vicio que se encuentra dentro de nuestra Constitución que eleva el Poder Ejecutivo al rango de los Supremos Poderes de la Federación, como en la ilimitada gama de facultades constitucionales y metaconstitucionales de que goza el Presidente de la República, lo que provoca un debilitamiento notable y sensible de los demás poderes que integran la Federación, sin dejar que observemos lo dispuesto por el artículo 80 constitucional en relación con lo antes citado.

Si a ello le sumamos que los mismos integrantes de la Cámara Baja, competente para conocer el juicio político, representaban una mayoría absoluta del Partido Gobernante (hasta el año de 1997), y que el Jefe máximo de este ha sido Presidente de la República, (significando que cualquier decisión o iniciativa del Presidente se convertía inevitablemente en Ley), entonces tendremos que en la actualidad la conformación de la Cámara de Diputados no cuenta con este beneficio el Presidente de la República por lo que los caminos ha seguir no son muchos y tendrá que optar por una mayor apertura a las propuestas de los partidos políticos, de organizaciones sociales con un prestigio y reconocimiento, así como una gran tolerancia a las críticas para lograr un sano trato y en consecuencia una estabilidad política del país que falta le hace y siendo un obstáculo para un desarrollo sostenido y sustentable.

De la impunidad del Presidente, queda exhibido el proteccionismo mediante la redacción ambigua de nuestra Constitución Política, tratándose de la responsabilidad del Ejecutivo, lo que se traduce en que el Juicio Político queda únicamente en el texto como una mera institución inoperante, presuntamente corrupta e inaplicable. Y de no gozar el Presidente con un Congreso con la mayoría de su partido al que pertenece, se tiene la posibilidad que en caso de presentarse alguna irregularidad en su administración pueda ser sujeto a juicio político.

Teniendo el ánimo de que este problema pueda ser resuelto en bien del desarrollo nacional, hemos elaborado una serie de propuestas que podrían ayudar a que los integrantes de la administración pública, en especial el Presidente de la República, desarrollen sus actividades con honradez, legalidad, imparcialidad, lealtad y eficiencia, en el ejercicio de sus funciones, sancionado a todos aquellos que se extralimiten y actuando fuera de la reglamentación jurídica.

Para solucionar el complejo problema del desvío de fondos de la Cuenta Pública, no es suficiente proponer reformas Constitucionales así como a las leyes secundarias para sancionar al que infringió la Ley, puesto que solo atacaríamos al mal donde se ve reflejado y no donde se encuentra la causa. Sin embargo, el tema se vería poco dimensionable, en virtud de que desgraciadamente, se encuentra enraizada la idea que toda persona que llega a ser parte de la Administración Pública, tiene en caso de ser hábil, la oportunidad de hacerse de bienes que le permitan resolver sus problemas económicos, lo cual no podría realizar en caso de no ser un personaje gubernamental.

Esta serie de reformas que puedan hacer que la máxima figura política de nuestro país, no caiga en la tentación de lo ajeno, por encontrar una serie de disposiciones que lo hicieran responder de sus actos conforme a derecho, por la comisión de actos delictivos.

4.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES

En primer lugar, y por orden de importancia, se deben reformar diversos preceptos contenidos en los artículos del Título Cuarto Constitucional, referente a las responsabilidades de los servidores públicos, con el objeto de dejar clara la responsabilidad del Presidente de la República.

Lo que se pretende es que el Título Cuarto Constitucional se convierta en un modelo de modernidad y eficacia jurídica que garantice a los gobernados la sanción de todo aquél que actúe ilícitamente infringiendo el marco legal.

En efecto, nos referimos a que de la simple lectura del segundo párrafo del artículo 108 Constitucional, se desprende que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por

traición a la patria y delitos graves del orden común. Relacionado con la fracción segunda del artículo 109 Constitucional, referente a la imposición de sanciones mediante el juicio político a los servidores públicos señalados en el artículo 110, podemos apreciar que en ningún momento contempla al jefe del ejecutivo como sujeto de este procedimiento.

Podemos imaginar que de un exhaustivo análisis y de expresar el texto legal, se intente sin asegurar el resultado, encasillar al Presidente dentro de este tipo de juicio, sin embargo, para el manejo de la opinión pública, resulta fácil confundir a la ciudadanía con el doloso manejo del texto Constitucional por conocedores de la materia sin contar que no operaría la mayoría de razón o la analogía (reglas de aplicación en el Derecho Penal), **por lo tanto se deberá incluir dentro de las líneas del artículo 110 Constitucional como sujeto del juicio político al Presidente de la República** y evitar así cualquier intento de interpretación del texto constitucional, que pudiera ayudar al Presidente, no por dejar de ser culpable, sino por un tecnicismo establecido para lograr la impunidad del Jefe máximo del gobierno.

Las reformas consisten en que el desvío de fondos de la Cuenta Pública sea considerado como un delito grave toda vez que, su comisión implica una afectación a los valores fundamentales de la sociedad, con lo que se podría regular de una forma más eficiente el debido comportamiento del depositario del Poder Ejecutivo, que hasta el día de hoy no ha existido institución o normatividad que lo haya logrado, por qué el desvío de fondos de la Cuenta Pública perjudica directa e inmediatamente a la población como se ha constatado en el atraso de los sectores productivos de nuestro país para no ir tan lejos los últimos 30 años, fondos que tendrían un destino final para incrementar el desarrollo productivo y tecnológico de algún sector de la economía y que se encontraban programados y sustentados en la Ley de presupuesto, no se llevó a cabo y esos recursos jamás se recuperaron o se

desconoce como en la mayoría de los casos su destino final, y esto al pasó del tiempo provocó un severo atrasó en el desarrollo del país.

Hemos analizado, que los sujetos cuyos actos pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, son los servidores públicos, y como hemos hecho valer, el Presidente cuenta con toda una maquinaria tanto constitucional como metaconstitucional, lo que le permite obtener cualquier clase de beneficio o prerrogativa sin la necesidad de actuar directamente.

Asimismo, es necesario mencionar que para el objeto de estudio del presente tema no es aplicable este tipo de juicio, en virtud de que en ningún momento encuadra el desvío de fondos de la cuenta pública, dentro de los supuestos o modalidades de traición a la patria o dentro de los delitos graves del orden común, por lo que debe ser contemplado como un delito grave el desvió de fondos de la Cuenta Pública, y a su vez el acto doloso se encuentre contemplado en alguno de los supuestos por no decir uno de los principales dentro de la estructura del artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que se da certeza jurídica que actúa con la investidura de servidor público.

4.2 REFORMA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La responsabilidad administrativa, debemos recordar que de acuerdo al texto constitucional ésta establece la obligación a todo servidor público de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, actitudes que se encuentra obligado el Jefe máximo, ejemplo a todos los miembros de la administración pública que de él dirige.

Apoyamos lo anteriormente dicho, toda vez que de acuerdo al artículo 2 de la LFRSP, nos dice que serán sujetos de responsabilidad administrativa "los sujetos contenidos en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquéllas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

Aquí encontramos una doble problemática para su presunta falta de responsabilidad administrativa. El artículo 108 Constitucional en su párrafo tercero trata la responsabilidad del Presidente, sin embargo, la LFRSP en su artículo segundo, la excluye.

De igual modo, dentro de los actos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, en su séptima fracción, están contempladas las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales, de lo que resulta incongruente que se trate de excluir sin razón alguna, máxime si se encuentra perfectamente encuadrado en la hipótesis de la ley, ya que es precisamente el Ejecutivo quien desarrolla sus propios planes de ingresos y egresos para el buen desempeño de su administración.

Aunado a lo anterior, debemos recalcar que si el Jefe del Ejecutivo tratará de escudar su mala actuación en aquéllas personas que por la naturaleza de su cargo determinen directamente el manejo de los recursos federales, debemos hacer mención, que las políticas económicas son determinadas por el Ejecutivo al igual que el nombramiento de sus colaboradores directos en términos del artículo 89 Constitucional.

Resulta necesario hacer una pequeña pero importante reforma en el artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el objeto de incluir dentro de los sujetos de responsabilidad administrativa, al Presidente de la República, contenido en el párrafo segundo del artículo 108 Constitucional.

De íntima relación con la responsabilidad administrativa, resulta igualmente impostergable, que se vea reducida la facultad del Presidente de la República contenida en la fracción segunda del artículo 89, y que se refiere a la libertad de nombrar y remover a los secretarios de despacho, pero la propuesta recae en la designación del Secretario de despacho encargado de la Contraloría, encargado de verificar la autenticidad de las operaciones realizadas por los miembros de la Administración Pública.

Y cuyo objeto primordial, que al menor indicio de la existencia de alguna irregularidad realice todos los actos tendientes a evitar la anomalía y de castigar al servidor público infractor de su área responsable; siendo que los fondos con los que trabaja todo órgano de administración de la federación son propiedad y destino último del pueblo se tiene esta obligación legal de protegerlos contra las manos de servidores públicos sin escrúpulos y corruptos que cuyos actos perjudican a la sociedad.

En efecto, proponemos que más allá de una designación hecha por el Jefe del Ejecutivo, o bien por la Cámara de Diputados o la de Senadores en la que exista la posibilidad de que exista una mayoría absoluta perteneciente al partido gobernante y con ello nuevamente viciada, se realice una Secretaría de la Contraloría de la Administración Pública conformada no por uno, sino por un grupo de individuos que pertenezcan a cada uno de los diferentes partidos que forman el sistema político mexicano.

Con esto se pretende verificar con un criterio uniforme todas y cada una de las actuaciones de los miembros de la Administración Pública y en especial la del Presidente de la República, sin caer en un linchamiento inminente, si ésta se encontrara en manos de un solo individuo de cualquier partido del frente opositor.

Se busca una legislación que sirva para garantizar a los gobernados, contar con un gobierno probo y honesto, que actúe persiguiendo y sancionando a quien actúe ilícitamente, infringiendo la normatividad legal en el desempeño de las funciones públicas.

4.3 REFORMAS A LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Pasemos a hablar sobre la Contaduría Mayor de Hacienda y sus funciones dentro de la Administración Pública.

Toda vez que la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública Federal, tendrá la obligación de establecer los procedimientos, métodos y sistemas de auditoría, para dar cuenta de las irregularidades encontradas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública.

Lo anterior está contemplado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pero en la práctica se encuentra rebasada, por qué la revisión que debe llevar a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso General, ya ha pasado por toda una serie de filtros mismos que puede echar mano el Ejecutivo y de igual forma los titulares de la Secretarías de Estado y demás órganos administrativos de la federación (sin violentar ninguna ley).

Por lo que al iniciar sus funciones fiscalizadoras no encuentra irregularidades mayores, posiblemente algunas aclaraciones que solicita en cuanto a la forma, por ejemplo en cuanto al llenado de formatos para la recopilación de datos constitutivos de la Cuenta Pública donde se deben justificar correctamente los gastos realizados y que se encuentran autorizados y programados dentro de la Ley presupuesto de egresos.

Debido a ello, proponemos que la Contraloría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, sea integrado por un representante de cada partido del sistema político mexicano, presente en la referida cámara, propuesto a terna de su propio partido y que forzosamente no sean o hayan sido miembros de cualquiera de la Cámaras de Diputados o de Senadores.

Con el objeto de crear independencia en las funciones a desempeñar por cada uno de éstos y lograr así la eficacia y exactitud de las operaciones por derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos de la federación, así como el resultados de las operaciones del Gobierno Federal y los Estados detallados de la deuda pública, mismos que en su conjunto integran la Cuenta Pública.

Este grupo colegiado propuesto para la integración de la Contaduría Mayor de Hacienda deberán contar con experiencia y conocimientos en contabilidad y auditoría gubernamentales, sus miembros deberán acreditar ser honrados en el ejercicio de su profesión y en el desempeño de sus funciones públicas, no desempeñar ningún otro cargo de elección popular durante el ejercicio de su cargo, ni prestar servicios profesionales a ninguna de las entidades de la administración pública federal ni a las de los Estados, de esta forma se asegura que se dedicará de lleno a la actividad que le ha sido encomendada comprometiéndose así a su fiel y leal desempeño.

Dicho órgano colegiado deberá funcionar como tal, y para lograr la homogeneidad y eficacia de sus funciones, las decisiones tomadas se harán por mayoría y cada uno de los votos para la toma de decisiones tendrán igual peso y validez.

Así la reforma propuesta deberá incidir a que el Congreso dentro de sus facultades de expedir la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, contemple entre todo su articulado los planteamientos antes sugeridos. De esta forma se agregará otro pequeño eslabón a la cadena de obligaciones que directa o indirectamente, pueden hacer que el Jefe del Ejecutivo, así como todos los miembros de la administración pública actúen, aunque de forma obligada, apegados a la normatividad legal, y logrando con ello el beneficio de los gobernados al sanear su actuación en el desempeño de las funciones públicas.

Con esto se lograría que todas las operaciones realizadas por la administración pública, en apego a las leyes de ingresos y presupuesto de egresos, sean totalmente conocidas por todos y cada uno de los partidos políticos así como de la opinión pública, lo que obliga de una u otra manera a obtener la transparencia en el manejo de la hacienda federal.

Hemos hablado ya de varias y muy diversas fórmulas constitucionales para tratar de controlar las actividades del Jefe del Ejecutivo en el desempeño de sus funciones para evitar, y sancionar en su caso el desvío de fondos de la Cuenta Pública, tratando así de acabar con toda aquella redacción ambigua tanto de la Carta Magna como de las Leyes secundarias, que continúe permitiendo al Ejecutivo por un lado en la primera figura nacional en todos los ámbitos, y por otro en el único gobernante impune en el sistema político mexicano.

4.4 PODER JUDICIAL FEDERAL ENCARGADO DEL JUICIO POLITICO

Ya hemos mencionado en diversas partes del presente trabajo la importancia que tienen los miembros del Congreso dentro del sistema político mexicano.

Sin embargo, es necesario hacer notar que a través del tiempo, los Diputados y Senadores, no han sido sino un instrumento más para fortificar al Jefe del Ejecutivo (a causa de la mayoría), el cual ha aprovechado hasta lo último para en buena parte cumplir con sus funciones, y en otra mejor para el beneficio personal y de los suyos, por lo que la tendencia es que los partidos de oposición, día a día, ocupen más lugares dentro del Congreso o como lo sucedido en el país el cambió de mando del poder frente a la mayoría de oposición del Congreso General, tratando de equilibrar así el peso de los poderes de la federación, y lograr un equilibrio de funciones.

Así entonces, tenemos dos problemas de radical importancia cuando hablamos de todos los integrantes del Congreso, en sus dos Cámaras.

Esto se debe a situaciones de tinte político que rebasan lo legal, por lo que hacemos la siguiente propuesta respecto del juicio político, mismo se lleve acabo con intervención directa e inmediata de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En primer termino, en esté juicio sea presidido por el Presidente de la Corte quien será el encargado de resolver en primera instancia el asunto, de igual forma, respecto al fuero del servidor público al tramitar la demanda.

Todo el procedimiento se regirá por las disposiciones del Código de Procedimientos Civil Federal.

La parte acusadora o demandante será integrada por un representante de cada una de las Cámaras; previa terna propuesta, cuyo miembro garantice y compruebe su responsabilidad y honradez, teniendo experiencia en el área legal.

Teniendo obligación el Congreso de la Unión de crear un reglamento de votación para la designación de cada uno de sus miembros, que serán la parte acusadora en el procedimiento.

Dicho reglamento será digno de respeto, ejemplo de modernidad y eficacia jurídica, cuyo cumplimiento del mismo esté por encima de cualquier interpretación legal, pero sobre todo política que garantice la imparcialidad en el actuar y desenvolvimiento de la parte acusadora durante todo el procedimiento, teniendo el respaldo incondicional y total del Congreso de la Unión con lo que se obtiene una certeza y seguridad jurídica.

Será sujeto a este procedimiento todo servidor público de alto rango, con inclusión en específico el Presidente de la República, y cuyas acciones violenten el funcionamiento de las entidades federales o propósitos estructurales.

Todo lo anterior previamente documentado con todos los requisitos para ser considerado prueba plena y no toda una serie de aseveraciones sustentadas en dichos o que obedezcan a revanchismos y oportunismos políticos en épocas electorales y que traería falta de credibilidad en las instituciones en cargadas de su desarrollo.

El procedimiento se instrumentará de igual forma como opera en las Salas de la Corte con los términos, plazos y demás elementos esenciales de procedimiento establecidos en las leyes respectivas; y a su resolución solo procederá la apelación, misma que será resuelta por el Pleno de la Corte.

Con una votación específica, en el caso del Presidente de la República, mayoría absoluta (tres cuartas partes) el voto de ocho Ministros y los Secretarios de Despacho y demás servidores de alto nivel, mayoría relativa (mitad más uno) el voto de seis Ministros.

Tanto los requisitos de la votación para declarar culpable o no al Presidente de la República, al Secretario de Despacho o a los altos funcionarios de la administración pública; y los casos específicos en los que no se admita una demanda a juicio político, se debe establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mismo que en este último ordenamiento se plasmarían las facultades de la Suprema Corte de Justicia para la resolución del Juicio Político a su cargo.

En el caso del fuero del Servidor Público este quedaría a la resolución del Presidente de la Corte al recibir la demanda dando trámite o no a la misma.

Esta reglamentación ya pulida y perfeccionada, pretendería acabar con toda aquella oscura, proteccionista y ambigua redacción constitucional, la cual debe contener toda serie de innovadores procedimientos para en primera instancia prevenir la conducta antijurídica del Presidente de la República, tanto en la Constitución Política, así como en las leyes secundarias, y consecuentemente sancionar conforme a derecho todas aquellas actuaciones que perjudiquen los valores fundamentales de la sociedad.

En efecto, buscamos con esta propuesta que al fortalecer de una manera más equitativa a los Poderes integrantes de la federación, se obtengan una serie de frenos y contrapesos que permitan, el adecuado desarrollo de las actividades destinadas de manera exclusiva o preferente a cada uno de estos, con lo que favorablemente se desarrollaría todas las actividades destinadas al buen desempeño de la Administración Pública, pugnando por una colaboración de los mismos y no un predominio tan abrumador que lejos de respetar el principio de división, sea prestado para una confusión.

Así entonces, con este pretendido equilibrio lo que se pretende es la existencia de la Supremacía Constitucional que se encuentra por encima de cualquier actividad de cualquier órgano de gobierno, en especial al Poder Ejecutivo, impidiendo a cualquiera de ellos, sea dominante sobre los demás, obligando a ello a que se busque la colaboración, diferenciación y especialización de funciones entre los órganos de gobierno.

Tal vez, con esta propuesta se ayude en cierto grado a que se logre que el Poder Ejecutivo cumpla con su función Constitucional, es decir, ejecutar las leyes y desempeñar los actos administrativos que le incumben, dejando así de realizar funciones que no le corresponden y que en caso de no hacerlo se seguirán perjudicando los valores fundamentales de la sociedad.

De cumplirse por un lado, las propuestas de reformas a la Constitución Política, cerrando así la cadena de responsabilidades con la debida imposición de sanciones a que no debe ser ajeno el Presidente de la República y por otro lado, por la disminución de facultades del mismo, o en su defecto del fortalecimiento de los otros poderes, encontraremos la figura jurídica y social de acabar con los abusos e impunidad que en el desempeño de las funciones de la más alta investidura política del país, cometen todos los de su clase como es el caso del desvío de fondos de la Cuenta Pública, perjudicando el destino

de toda una Nación la cual antes de representar se comprometieron seguir haciendo guardar todos y cada uno de los preceptos Constitucionales, las leyes que de ella emanen desempeñando su cargo leal y patrióticamente, mirando en todo momento por el bien del país.

Esta formula, nos lleva a una doble obligación por parte de todos los que en alguna u otra forma, formamos parte del sistema político mexicano.

Del lado gobernante a que se adopta y cumpla un código de ética en el desempeño de las funciones públicas, así como el apego de todas y cada una de sus actuaciones en todo momento al derecho.

Por el otro lado, nos encontramos en la obligación de la ciudadanía es decir, se debe pugnar porque conozca todos y cada uno de los alcances y limitaciones de sus derechos, la forma en que los debe hacer valer, así como conocer las obligaciones, facultades, alcances, prerrogativas y responsabilidades de los servidores públicos que nos llevaría por consecuencia natural, a acabar con la impunidad de estos y en especial del Presidente de la República y con ello con la corrupción que tan lesiva resulta ser en cualquier sistema de gobierno.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CONCLUSIONES

CONCLUSION 1:

La teoría de la División de Poderes es creada por Aristóteles y retomada por diversos autores como Locke y Montesquieu, quienes dieron su fórmula jurídica y encuentra justificación en la debilidad eterna del hombre que al hacer uso del poder, es encaminado abusar de él y su única limitación es el poder mismo, fijándola sobre la creación de los tres poderes necesarios en todo sistema político (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), necesarios para lograr el poder estatal como procedimiento único para evitar la arbitrariedad y el despotismo.

En la actualidad, la Teoría de la División de Poderes ha sido rechazada por diversos autores (Carré de Malberg, León Duguit, De la Bigne de Villeneuve, Woodrow Wilson), quienes exponen que no es posible aceptar la existencia de los tres poderes distintos, independientes e iguales, aún con el fin de garantizar la libertad política por medio de la resistencia de un poder frente a otro en beneficio de los derechos de los ciudadanos, ya que por encima de ese fin tan alto, predomina un principio capital que constituye el punto culminante en el sistema estatal moderno: el **principio de la unidad de Estado**.

Lo que en realidad es perseguido con esta teoría es la supremacía constitucional, es decir, que la Constitución se encuentre por encima de cualquier órgano de gobierno. Una adecuada doctrina Constitucional defiende esta teoría de la división a toda costa, ya que faltando no habría manera de la existencia de un Estado de derecho, teniendo como resultado una vinculación de los órganos del Estado.

En nuestro país, como en la mayoría de los estados modernos, la teoría de la División de Poderes se encuentra contemplada en Nuestra Constitución en el artículo 49 indicando que el Supremo Poder de la Federación, se divide,

para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, buscando por una parte la **colaboración, diferenciación y especialización** de funciones entre los órganos de gobierno y unidad de poder de Estado, y por la otra, la limitación de los órganos de poder, conservando así la supremacía Constitucional.

CONCLUSION 2:

El Poder ejecutivo, es elevado por el texto Constitucional a la categoría de "Supremo", aún y cuando los únicos supremos, son los Poderes de la Federación, contraponiéndose a lo dispuesto por los artículos 50 y 94 de la Constitución, lo que da por resultado un predominio del Ejecutivo frente a los otros, siendo su depositario el Presidente de la República (artículo 80 Constitucional).

CONCLUSION 3:

La **Cuenta Pública** es el documento constituido por los estados contables y financieros, que demuestra el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación, incluyendo el origen y la aplicación de los recursos, teniendo como objetivo conocer los resultados de la gestión financiera, y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Permite a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión verificar el exacto cumplimiento de los objetivos y metas de acuerdo a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, dicha información para la presentación de la Cuenta Pública que será anual, y presentada ante la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días del mes de junio.

CONCLUSION 4:

El Título Cuarto Constitucional reglamenta a las personas físicas que representan algún órgano del Gobierno Federal y que en cumplimiento de sus funciones, violentan a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, tratando de constituirse en un modelo de modernidad y eficacia jurídica, para garantizar a los gobernados el estricto cumplimiento de las leyes dentro de la Administración Pública.

La clase de obligación generada por las conductas de los servidores públicos que violentan los mandamientos constitucionales, se da de acuerdo al cargo o función que desempeñan dentro de la Administración Pública, así como a la naturaleza de la falta u omisión, generando así responsabilidades de tipo política y administrativa.

CONCLUSION 5:

La responsabilidad política se genera cuando los actos u omisiones en que incurren los servidores públicos redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, es decir, el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo o federal, violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, el ataque a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, infracciones que causen perjuicio a la federación, a los Estados o la sociedad, omisiones de carácter grave y violaciones sistemáticas o graves de los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal, y a las que determinen el manejo de los recursos económicos federales.

CONCLUSION 6:

La responsabilidad política no está contemplada para el Presidente de la República, aún y cuando su actuación redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, quedando excluido de este tipo de responsabilidad, en virtud de que la ley fundamental solo lo contempla como sujeto de acusación por los delitos graves del orden común y traición a la patria en los que no está contemplado el desvío de fondos de la Cuenta Pública, por lo que la propuesta formulada consiste en influir dentro del artículo 108 de la Constitución además de los delitos graves del orden común y la traición a la patria, entre los que se encuentre tipificados todos aquéllos que intervengan en el manejo de los recursos económicos federales, así como incluirlo dentro de las líneas del artículo 110 de la Ley Fundamental, que nombra los sujetos del juicio político para evitar un intento de interpretación del texto constitucional.

La responsabilidad administrativa, es instaurada con el fin de proteger la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones públicas, por lo que no existe razón alguna para dejar fuera este tipo de responsabilidad al Presidente de la República, aunque la Constitución y la ley secundaria la excluyen, creando impunidad, cuestión que debe ser reformada toda vez que al ser la primera autoridad del país, debe ser ejemplo para todos los miembros de la Administración Pública, así como la de los ciudadanos, para lo cual se propone acabar con la impunidad existente por medio de su inclusión en el texto constitucional como en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos como sujeto imputable de responsabilidad.

BIBLIOGRAFIA

1. ALFARO SIQUEIROS, David; "LA TRACALA MI REPLICA A UN GOBIERNO FISCAL – JUEZ", De S E, México, 1962.
2. ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique; "LA LEGITIMACIÓN PARA DEFENDER LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES", ILMSA. México, 1947.
3. BUNSTER, Alvaro; BARRAGAN, José; "LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", Porrúa, México, 2ª edición, 1984.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio; "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", Porrúa, México, 3ª edición, 1984.
5. CABRERA, Luis; "LAS RELACIONES ENTRE LA CAMARA DE DIPUTADOS Y EL EJECUTIVO", PRI, México, 1987.
6. CALDERON, José María; "GENESIS DEL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO", El Caballito, México, 1972.
7. CANASI, José; "DERECHO ADMINISTRATIVO", De Palma, Buenos Aires, 2ª edición, 1968.
8. CARDENAS GARCIA, Jaime F.; "UNA CONSTITUCION PARA LA DEMOCRACIA", UNAM, México, 1996.
9. CARPIZO, Jorge; "EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO", SIGLO XXI. México, 2ª edición, 1970.
10. CASTILLO DEL VALLE, Alberto del: "LA DEFENSA JURIDICA DE LA CONSTITUCION EN MEXICO", Orlando Cárdenas, México, 2ª edición, 1990.
11. COSIO VILLEGAS, Daniel; "LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL", Joaquín Mortiz., México, 1975.
12. DUGUIT, León; "LA SEPARATION DES PAUVOIRSETL' ASAMBLEE NATIONALE DE 1789", Universidad de Paris. Francia, 1967.

13. HIDALGA, Luis de la; "EL EQUILIBRIO DEL PODER EN MEXICO", UNAM, México, 1978.
14. FRAGA, Gabino; "ESTUDIOS DE DERECHO PUBLICO CONTEMPORANEO", F C E. México, 1972.
15. FRAGA, Gabino; "DERECHO ADMINISTRATIVO", Porrúa. México, 2ª edición, 1988.
16. FIX ZAMUDIO, Héctor; "INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA DEFENSA DE LA CONSTITUCION EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO" UNAM, México, 2ª edición, 1994.
17. FIX ZAMUDIO, Héctor; "SUPREMACÍA DEL EJECUTIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", UNAM, México, 2ª edición, 1995.
18. GONZALEZ BLANCO, Edmundo; "CARRANZA Y LA REVOLUCIÓN DE MEXICO", Editorial Prometeo, Valencia, España, 1996.
19. GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José; "LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL", Botas, México, 1946.
20. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; et al; "EL FEDERALISTA", F C E. México, 1957.
21. KRIEGER, Emilio; "EN DEFENSA DE LA CONSTITUCION, VIOLACIONES PRESIDENCIALES A LA CARTA MAGNA", Grijalbo, México, 1994.
22. LANZ DURET, Miguel; "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y CONSIDERACIONES SOBRE LA REALIDAD POLITICA DE NUESTRO REGIMEN", Editorial Iapatras, México, 2ª edición, 1995.
23. LOPEZ ROSADO, Diego; "LA BUROCRACIA EN MEXICO", Editorial Independencia, México, 1992.
24. LORET DE MORA, Carlos; "MIL DIAS DE QUETZALCOATL", Grijalbo, México, 1980.
25. MORALES PAULIN, Carlos A; "DERECHO BUROCRATICO" Porrúa, México, 3ª edición, 1995.

26. PAOLI, Francisco José; "EL CAMBIO DEL PRESIDENTE", Editorial CISA, México, 1981.
27. REYES HEROLES, Federico; "CONTRAHECHURAS MEXICANAS", Planeta, México, 1987.
28. REYES HEROLES, Federico; "REVISTA DIALOGO Y DEBATE", Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., México, 1997.
29. REYES G. Cayetano; TENTLE, Hortencia; "CATALOGO DEL ARCHIVO DE BUSCAS", Del Archivo General de la Nación, México, 1981.
30. REYES TAYABAS, Jorge; "RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", Procuraduría General de la República, México, 1996.
31. RIVANUVA R., Gastón; "EL PRI, EL GRAN MITO MEXICANO", ed. Tradición, México, 1974.
32. SAYAGUES LASO; "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1953.
33. SCHMIDT, Samuel; "EL DETERIORO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, LOS AÑOS DE LUIS ECHEVERRIA", Asociados Mexicanos, S.A, México, 1968.
34. SEPULVEDA IGUÍÑEZ, Ricardo; "SUPERVIVENCIA DEL PRINCIPIO DE DIVISION DE ORGANOS DE PODER EN NUESTRA CONSTITUCION", Revista de la Escuela Libre de Derecho, México 1996.
35. SERRA ROJAS, Andrés; "LA FUNCION PRESIDENCIAL DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA", Editorial S.E., México, 1962.
36. TENA RAMIREZ, Felipe; "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", Porrúa, México, 3ª ed, 1981.
37. VALADES, José C.; "EL PRESIDENTE DE MEXICO EN 1970", Editorial., Mexicanos Unidos, México, 1969.
38. VEGA VERA, David; "EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN LA MODERNIDAD, ESTUDIO SOCIOLOGICO Y CONSTITUCIONAL", Porrúa, México, 1989.

39. VENEGAS ORTIZ, Pedro; "EL MINIMATO PRESIDENCIAL, HISTORIA POLITICA DEL MAXIMATO", Era, México, 1983.

OTROS

40. DEL CONGRESO DE LA UNION, Cámara de Diputados; "PROCESO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", De la Cámara de Diputados del Congreso General, México, 1983.

41. GOBERNACION, Secretaria de; "RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD", 1983.

42. INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LAS HACIENDAS PUBLICAS; "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES DERIVADOS DE SU GESTION HACENDARIA", SHCP; México, 1996.

43. INAP; "ELABORACION Y EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS", Porrúa, México, 7ª edición, 1995.

REVISTA

44. ARTEAGA NAVA, Elisur; "DIVISION DE PODERES", Revista Alegatos, UAM, México, diciembre, número 6, 1992.

LEGISLACION

1. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Porrúa, México, 131 edición, 2000.
2. "Código Civil", Sista, México, 7ª edición, 2000.
3. "Código Federal de Procedimientos Penales", Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000.
4. "Código Penal", Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000.
5. "Ley de Planeación", Delma, México, 35ª edición, 1999.
6. "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", Ediciones Fiscales ISEF, México, 2ª edición, 2000.
7. "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Ediciones Fiscales ISEF, México, 2ª edición, 2000.
8. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Ediciones Fiscales ISEF, México 2ª edición, 2000.
9. "Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", Porrúa, México 8ª edición, 2000.
10. "Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", Ediciones Fiscales ISEF, México, 2ª edición, 2000.