



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES ARAGÓN**

**LA RESPONSABILIDAD COMO PRECEDENTE  
DEL PROCEDIMIENTO DE DESTITUCIÓN  
DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

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

Elizabeth Galeana Avila

Asesor: Lic. Enrique García Calleja

Bosques de Aragón, Estado de México, 1° de febrero de 2004



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.

# *INTRODUCCIÓN*

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
--------------------	---

## CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES Y GENERALIDADES

1.1. Antecedentes de la institución presidencial y de la relación de poderes. ....	7
1.1.1. Génesis de la relación de poderes. ....	7
1.1.2. Evolución de la relación de poderes. ....	14
1.1.3. Antecedentes de la institución presidencial en México. ....	32
1.2. Marco teórico de la institución presidencial contemporánea... 36	
1.2.1. Estado, gobierno y relación de poderes. ....	36
1.2.2. Sistemas de relación poderes. ....	59
1.2.2.1. Sistema Parlamentario. ....	59
1.2.2.2. Sistema Presidencial. ....	66
1.2.2.3. Sistema mixto. ....	72
1.2.3. El sistema presidencial y el presidencialismo mexicano. 76	

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**EJECUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN EL**  
**DERECHO MEXICANO**

2.1. Presidente, presidencialismo y Poder Ejecutivo. ....	86
2.1.1. Delimitación conceptual. ....	86
2.1.2. Marco jurídico aplicable. ....	90
2.2. Procedimientos constitucionales relacionados con la institución presidencial. ....	93
2.2.1. Elección. ....	93
2.2.2. Sustitución. ....	102
2.2.3. Destitución. ....	110
2.3. Facultades y finalidades de la institución presidencial. ....	119
2.3.1. Facultades en materia administrativa. ....	119
2.3.2. Facultades en materia legislativa. ....	122
2.4. Responsabilidad del Presidente de la República. ....	127
2.4.1. Responsabilidad política. ....	129
2.4.2. Responsabilidad penal. ....	133
2.4.3. Responsabilidad administrativa. ....	137
2.4.4. Responsabilidad civil. ....	138

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**EJECUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN EL**  
**DERECHO MEXICANO**

2.1. Presidente, presidencialismo y Poder Ejecutivo. ....	86
2.1.1. Delimitación conceptual. ....	86
2.1.2. Marco jurídico aplicable. ....	90
2.2. Procedimientos constitucionales relacionados con la institución presidencial. ....	93
2.2.1. Elección. ....	93
2.2.2. Sustitución. ....	102
2.2.3. Destitución. ....	110
2.3. Facultades y finalidades de la institución presidencial. ....	119
2.3.1. Facultades en materia administrativa. ....	119
2.3.2. Facultades en materia legislativa. ....	122
2.4. Responsabilidad del Presidente de la República. ....	127
2.4.1. Responsabilidad política. ....	129
2.4.2. Responsabilidad penal. ....	133
2.4.3. Responsabilidad administrativa. ....	137
2.4.4. Responsabilidad civil. ....	138

## **IN MEMORIAM:**

### **Sadot Galeana Mesino:**

Como un testimonio de imperecedero amor. Con la seguridad de que donde que te encuentres, estarás orgulloso de cada peldaño escalado.

Te dedico este esfuerzo con la promesa y firme propósito de superarme día con día.

### **Guadalupe Resendíz**

#### **Rodolfo Avila**

Como muestra de agradecimiento por el cariño y ternura que siempre recibí de ustedes. Los llevo en mi mente y en mi corazón.

### **Delia Cariño Montalbán**

Pensado que tu ausencia es solo un instante en esta vida. Gracias por tu ejemplo de fortaleza, por tus consejos y por todo el cariño que siempre recibí de ti.

**A mi madre:**

A ti mamá este pequeño homenaje y mi eterna gratitud, en donde las palabras no alcanzarían para expresarte todo mi amor y agradecimiento.

**A mi padre:**

Por todo el apoyo que me brindaste a lo largo de mi vida estudiantil.

**A mis hermanos:**

Homero, Alberto y Fabián

Gracias por todos los momentos que hemos compartido a lo largo de nuestras vidas. Los quiero y espero que permanezcamos unidos a pesar de las adversidades de la vida.

**A la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón:**

Por darme la oportunidad de experimentar el inmenso sentimiento de ser orgullosamente UNIVERSITARIO. Gracias por abrirme tus puertas y permitirme estudiar una carrera profesional.

# INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un sistema de gobierno presidencial, sin embargo a lo largo de la historia del México posrevolucionario se ha observado la presencia del “presidencialismo” que constituye un fenómeno político caracterizado por la preponderancia del órgano ejecutivo sobre los órganos legislativo y judicial.

El presidencialismo como vicio del sistema presidencial se estructuró a partir de la propia Constitución Política de 1917 que estableció facultades excesivas al Titular del Poder Ejecutivo, cuya fuerza se acentuó aún más gracias al sistema político configurado a partir de la revolución de 1910.

Estas dos vertientes, la formal y la política, dieron como resultado la consolidación de un régimen político que giraba alrededor de la figura del Presidente, permitiéndosele, inclusive, ejercer facultades que iban más allá de lo permitido por la Constitución.

Actualmente, el sistema político mexicano se encuentra en una etapa de transformación, pues por un lado se observa que ya no existe un partido hegemónico que sostenga al Titular del Poder Ejecutivo y por el otro, el Congreso de la Unión ha comenzado a funcionar como un órgano independiente integrado por una

pluralidad de partidos políticos que no siempre comulgan con las propuestas del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, el predominio del Presidente de la República sigue existiendo en el ámbito de las responsabilidades de los servidores públicos, pues éste es el único servidor público fácticamente irresponsable, ya que la propia Constitución limita el exigimiento de su responsabilidad a traición a la patria y a los delitos graves del orden común.

Las causales para proceder en contra del Presidente de la República, si bien son acertadas, son suficientes puesto que las mismas no están relacionadas directamente con el ejercicio del encargo.

El Estado Mexicano demanda una nueva ética de los asuntos públicos que tienda a evitar cualquier acto ilegal al amparo del poder político y por ello se deben implementar controles para que los servidores públicos sean responsables por la función que desempeñan.

En atención a las nuevas exigencias sociales, el presente trabajo tiene como propósito principal el mostrar la necesidad de establecer mecanismos constitucionales que permitan exigir la responsabilidad del Presidente de la República ante su negativa actuación política y por la comisión de delitos que la legislación federal mexicana catalogue como graves, dado que ello es

indispensable para hablar de un verdadero estado de derecho en México.

El documento que se presenta pretende ser un instrumento teórico, crítico y propositivo. Es teórico porque a lo largo de los tres capítulos que lo integran establece los conceptos básicos que permiten la comprensión de la estructura del Estado Mexicano y del Poder Ejecutivo como parte integrante de éste. Es crítico y a la vez propositivo, en virtud de que se analizan los aspectos que originan disfuncionalidad en el aparato estatal y se proponen estructuras para fomentar el equilibrio en las relaciones entre los poderes constituidos, así como la eficacia en el desempeño de la función ejecutiva.

A lo largo del primer capítulo se busca determinar las características del sistema de gobierno mexicano, por lo que en principio se determina el surgimiento de la idea de la relación de poderes y la evolución de la misma a través de la historia, haciendo especial énfasis en el caso de México. Asimismo, en el primer capítulo se analiza la estructura del Estado Mexicano y se ubica dentro de la misma al Poder Ejecutivo, pues éste constituye el objeto central del estudio.

En el segundo capítulo se examinan las distintas facultades del Poder Ejecutivo y la responsabilidad que actualmente puede exigírsele al Presidente de la República.

En el capítulo tercero se efectúa una revisión minuciosa al artículo 108 constitucional, en especial al segundo párrafo, puesto que es el que regula la responsabilidad del Presidente de la República. Asimismo, se desarrolla la problemática que origina la restringida responsabilidad jurídica del Titular del Ejecutivo, tanto en el ámbito administrativo como en el político.

Para realizar una propuesta de reforma constitucional, en el capítulo tercero se consideró pertinente recurrir al Derecho Comparado, dado que de la comparación entre los sistemas jurídicos constitucionales de los diferentes Estados se desprenden diferencias y similitudes en cuanto a la responsabilidad de los Titulares del Poder Ejecutivo, las cuales fueron utilizadas para estructurar un nuevo esquema de responsabilidad del Primer Mandatario. De igual forma, se consideró importante analizar la visión democrática mexicana, por lo que se retomaron las diversas propuestas de reforma que los partidos políticos han presentado al Congreso de la Unión.

Finalmente, la última parte del capítulo tercero se dedicó al diseño del esquema de responsabilidad del Presidente de la República que se consideró adecuado, exponiendo las razones del mismo.

*CAPÍTULO I*

*ANTECEDENTES  
Y  
GENERALIDADES*

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES Y GENERALIDADES**

En el presente capítulo se abordará la génesis y la evolución de la relación de poderes, pues para comprender a la institución presidencial y los problemas de funcionalidad que la misma presenta es necesario precisar su surgimiento y evolución en la historia de la humanidad.

Para estar en aptitud de estudiar el sistema presidencialista<sup>1</sup> que actualmente rige en México, es preciso analizar cómo la idea de la relación de poderes se traslada y se transforma en los distintos textos jurídicos mexicanos, así como los procedimientos que han existido para exigir la responsabilidad del órgano ejecutivo.

En este capítulo también se analizarán los temas vinculados con los sistemas de relación de poderes que se han utilizado a lo largo del globo terráqueo, dado que ello es necesario para comprender las características del sistema adoptado por México.

Entre las finalidades de esta sección se encuentra justificar históricamente la necesidad de regular el procedimiento de destitución del Presidente de la República, por lo cual se efectuará

---

<sup>1</sup> Con posterioridad se analizará que el sistema presidencialista es una deformación del sistema presidencial. *Vid. Supra*. Apartado 1.2.3 p. 76 de la obra que se revisa.

una revisión histórica a las circunstancias sociopolíticas que originaron la aparición del fenómeno del presidencialismo en el sistema político mexicano.

## **1.1. Antecedentes de la institución presidencial y de la relación de poderes.**

En este apartado corresponde analizar la evolución del marco normativo del Poder Ejecutivo, para lo cual examinaremos las instituciones aportadas en las diferentes etapas de la historia universal, destacando las relativas a México.

### **1.1.1. Génesis de la relación de poderes.**

Antes de comenzar a estudiar el surgimiento de la relación de poderes es pertinente mencionar que a lo largo de la historia se ha utilizado la expresión de “división de poderes”, sin embargo en la presente investigación se utilizará el término de “relación de poderes”<sup>2</sup>, en atención a la forma en la cual se aplica actualmente dicho principio.

La idea de la separación del ejercicio de las tareas estatales no pertenece a la Era moderna, pues tal y como lo refiere el doctor

---

<sup>2</sup> Vid. *Supra*. Apartado 1.2.1 p. 57 de la obra que se revisa.

Ignacio Burgoa Orihuela, los primeros esbozos de ella se presentaron desde las civilizaciones antiguas con excepción de aquéllas en las cuales se concentró toda la actividad en un sólo individuo.<sup>3</sup>

Así, encontramos civilizaciones como la Griega y la Romana donde claramente se aprecia una división en el ejercicio de las funciones públicas y también hallamos culturas como la Egipcia, la Hebrea y la China, en las cuales el poder fue concentrado en una sola persona.

Lo anterior parte de la aseveración del maestro Andrés Serra Rojas<sup>4</sup> en el sentido de que en la antigua China los Emperadores eran adorados como deidades, pues se consideraban como “hijos del cielo”, por lo cual fungían como sacerdotes y jefes militares al mismo tiempo. “(...) La autocracia<sup>5</sup> fue la forma, incuestionable de gobierno en toda la historia de China. La idea de democracia era algo desconocido (...)”<sup>6</sup>.

El mismo autor señala que “(...) los egipcios hicieron del faraón una divinidad y toda su organización política es autoritaria y

---

<sup>3</sup> Vid. Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. 13ª ed. México. Ed. Porrúa. 2000. p. 612.

<sup>4</sup> Vid. Andrés Serra Rojas. Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado. 16ª ed. México. Ed. Porrúa. 1999. p. 195.

<sup>5</sup> La autocracia es el gobierno de una sola persona sin sujetarse a un orden jurídico preestablecido. Cabe señalar que dentro de este texto, el término está mal empleado. Vid. Supra. Apartado 1.2.1 p. 53 de la obra que se revisa.

<sup>6</sup> David Ph. et Rosalie D. A. Historia de las Civilizaciones. s/e. Barcelona. Ed. Marín. 1981. p. 133.

despótica (...)”<sup>7</sup>, pues éste fue concebido como un Dios encarnado en hombre, razón por la cual a dicho funcionario se le encomendaron los cargos de Jefe del Ejército, Jefe principal de la Administración y del Tesoro, Sumo Sacerdote y Juez Supremo.

Por lo que hace a los hebreos, el autor en comento nos refiere que dicha cultura tenía ideas monárquicas, pues concebían al Rey como un representante de Dios en la tierra y por ello estaba obligado a servir al pueblo.

Así, la historia revela que la primera forma de gobierno adoptada por las organizaciones humanas ha tendido a concentrar el poder en una sola persona y, Grecia, la primera civilización donde se aprecia la materialización de la relación de poderes, no fue la excepción, pues su primer forma de gobierno fue precisamente la Monarquía.

Los griegos en principio se hicieron gobernar por Reyes, sin embargo con el tiempo la Monarquía fue sustituida por un sistema que denominaron “*arcontado*”<sup>8</sup> y así se dio lugar a la aparición de un órgano ejecutivo, un órgano legislativo y un órgano judicial.

Es de señalarse que el *arcontado* en sus principios fue una especie de Monarquía, pues el *Arconte*<sup>9</sup>, en quien se depositaba la

---

<sup>7</sup> Andrés Serra Rojas. *Op. Cit.* p. 195.

<sup>8</sup> Existe una leyenda en la cual se narra la sustitución de la Monarquía en virtud de que el último rey se hizo matar en una batalla para dar la victoria a su pueblo y después de este Rey nadie era digno de ocupar el cargo. *Vid.* Ignacio Burgoa Orihuela. *Op. Cit.* p. 495.

<sup>9</sup> *Arconte*, primer magistrado de las Repúblicas Griegas. *Vid.* María de la Luz González González. **Valores del Estado en el Pensamiento Mexicano**. 2ª ed. México. Ed. MacGraw-Hill. 1997. p. 52.

función ejecutiva era un magistrado vitalicio y dicho cargo era hereditario. Posteriormente esta función se depositó en diez *Arcontes* que ya no contaban con todos los privilegios de los Reyes, pues éstos tenían que ser elegidos por las familias aristocráticas y compartían el ejercicio del poder con otros órganos, además de que duraban en su encargo diez años que posteriormente fueron reducidos a uno<sup>10</sup>.

La función legislativa en Atenas fue desempeñada por la *Ecclesia*, la cual estaba formada por todos los hombres libres, hijos padre y madre atenienses y que tuvieran más de 20 años<sup>11</sup>. Al lado de la *Ecclesia* se encontró el Senado o la *Bulé*<sup>12</sup>, quien compartía con la primera la función legislativa<sup>13</sup>, pues antes de que la *Ecclesia* votara una ley, ésta debía ser aprobada por el Senado, encontrándose por tanto los principios del sistema bicameral actual.

En Esparta, el procedimiento de aprobación de las leyes funcionaba en forma inversa, pues eran propuestas y discutidas por el Senado en unión de dos reyes y posteriormente pasaba a la Asamblea de Espartanos, órgano que estaba facultado para aceptarla o desecharla a su antojo.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> *Vid. Loc. Cit.* p. 495.

<sup>11</sup> *Vid. Loc. Cit.* p. 52.

<sup>12</sup> *Bulé*, organismo colegiado conocido como Consejo de los Quinientos, comité ejecutivo y directivo de la Asamblea formada por quinientos hombres que presidían las diez tribus en que estaba dividida Atenas. *Vid. Id.*

<sup>13</sup> *Vid. Ignacio Burgoa Orihuela. Op. Cit.* p. 613.

<sup>14</sup> *Id.*

La función jurisdiccional se depositó en la *Heliastai* que consistía en un tribunal popular de jurados, el cual estaba distribuido en diez tribunales en los que se ventilaban causas públicas y privadas, siendo el *arconte* quien presidía el Tribunal y vigilaba el correcto desarrollo del procedimiento<sup>15</sup>.

Adicionalmente, los tribunales que integraban la *Heliastai* tenían control sobre los magistrados porque juzgaban sus condiciones para desempeñar el cargo antes de la designación y una vez concluido el encargo tenían facultades para revisar sus actos, así como para examinar las cuentas y el manejo de los fondos públicos que hubieran estado a su administración.

Al lado de la *Heliastai* se encontró el *Areópago* que era un tribunal integrado por exarcontes, cuyas funciones consistían en “(...) fallar como órgano judicial supremo de la *polis* en los negocios jurídicos que se sometían a su conocimiento, revisar las decisiones del pueblo y ejercer un control sobre magistrados (...)”<sup>16</sup>.

Es de destacar que con respecto a la separación de las funciones públicas la llamada “Constitución Ateniense” atribuida a Solón “(...) se componía de un conjunto de leyes que regulaban desarticuladamente los principales aspectos de la vida pública de la gran polis (...)”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Vid. María de la Luz González González. *Op. Cit.* p. 52.

<sup>16</sup> Vid. *Loc. Cit.* p. 496.

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 613.

De igual forma, en la filosofía griega se consideró que las funciones estatales debían ser ejercidas por distintos órganos, lo cual se corrobora con lo señalado por Aristóteles en su obra “La Política”:

Todas las formas de Constitución tienen tres elementos (...) el primero es (...) el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes; el segundo se refiere a las magistraturas, es decir, cuál debe ser y cuáles son los asuntos que se deben controlar y gobernar (...), y el tercero es cuál debe ser el cuerpo jurídico (...) el elemento deliberativo tiene poder acerca de la guerra y de la paz y de la formación y disolución de alianza acerca de las leyes, acerca de las sentencias de muerte, del destierro y de las confiscaciones de las propiedades, y acerca de las rendiciones de cuentas de los magistrados (...) el punto de distinción entre los tribunales jurídicos descansa en tres determinantes: los constituyentes, la esfera de acción y el procedimiento de designación. En cuanto a sus constituyentes, se trata de saber si deben ser elegidos de todos los ciudadanos o a partir de una clase determinada; en cuanto a la esfera de acción saber cuántas clases de tribunales de justicia hay, en cuanto al sistema de designación, si hay que designarlos por voto o por sorteo<sup>18</sup>.

Así, Aristóteles uno de los representantes más importantes de la filosofía griega consideraba que en todas las Constituciones debían encontrarse necesariamente tres órganos, uno que deliberara sobre los intereses comunes, otro encargado de las cuestiones de gobierno y un último a quien se le encomendaba la tarea de actuar como juez.

---

<sup>18</sup> Enrique Sánchez Bringas. Derecho Constitucional. 4ª ed. México. Ed. Porrúa. 1999. p. 399.

Conforme a lo anterior se puede afirmar que en la antigua Grecia existió una relación de poderes al haberse ejercido las funciones públicas por distintos órganos.

Ahora bien, hay autores como Elisur Arteaga Nava que sostienen que en las culturas antiguas no existió una verdadera división de las tareas estatales, pues ésta al basarse en el principio de la división del trabajo, permitió la concentración del poder. Así el referido autor en su “Tratado de Derecho Constitucional” señala lo siguiente:

Si bien el principio surgió para permitir un adecuado ejercicio del poder, pues atendía más a la idea de división del trabajo que a permitir la especialización, no puede dejar de reconocerse que quien legislaba o juzgaba lo hacía en nombre del rey, por lo que a fin de cuentas, seguía habiendo un monopolio de la actividad dominical. La especialización, con base en el principio de división de poderes, facilitó y perpetuó la concentración del poder<sup>19</sup>.

Lo anterior, no se considera acertado, pues en Grecia existió no sólo una división de las funciones públicas, sino una relación entre los órganos que las ejercían, ya que el *Arconte* presidía los *Dikasterios*, es decir el órgano ejecutivo de la época tenía injerencia en las funciones jurisdiccionales. Asimismo, la *Heliastai* intervenía en la designación de los *arcontes*, el *Areópago* vigilaba la conducta de los magistrados, quienes podían ser enjuiciados por los *Dikasterios*.

---

<sup>19</sup> Elisur Arteaga Nava. Tratado de Derecho Constitucional. Vol. 1. México. Ed. Oxford University Press. 1999, p. 132.

Bajo el gobierno de Alejandro Magno, uno de los discípulos de Aristóteles más recordados en la historia de Grecia, se conformó un gran Imperio, pero a su muerte las *polis* griegas se dividieron, por lo que fácilmente fueron derrotados por los romanos quienes asimilaron gran parte de sus instituciones.

### 1.1.2. Evolución de la relación de poderes.

La cultura romana fue heredera del pensamiento de la *Hélade*, encargándose de divulgar sus ideas. Cultivó todas las formas políticas: Monarquía, República e Imperio<sup>20</sup>. "(...) La influencia del mundo helénico marcó a Roma desde los aspectos religiosos como la identidad de sus deidades, hasta fenómenos políticos como la aparición directa de los ciudadanos en la aprobación de leyes y decisiones gubernamentales (...)"<sup>21</sup>.

La cultura romana se conformó al conjuntarse tres pueblos: los *tities*, los *luceres* y los *ramnes*; políticamente se agrupó en curias, diez por cada tribu que en su conjunto formaron treinta curias. Las curias<sup>22</sup> se reunían 2 veces por año, el 24 de marzo y el 24 de mayo y tenían funciones legislativas, electivas y judiciales<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Vid. Andrés Serra Rojas. *Op. Cit.* p. 198.

<sup>21</sup> Enrique Sánchez Bríngas. *Op. cit.* p. 53.

<sup>22</sup> También se les denomina comicios curiados, puesto que se reunían en un lugar llamado *Comitium*.

<sup>23</sup> Vid. Gumesindo Padilla Sahagún. *Derecho Romano I*, s/e. México. Ed. McGraw-Hill Interamericana Editores. 1996. p. 3-4.

Con la Reforma Serviana<sup>24</sup>, bajo el reinado de Servio Tulio se cambió el sistema de las curias por el de centurias. En este sistema se tomó como base el monto de la riqueza de los integrantes y así se conformaron 193 curias con derecho a un voto cada una; había 18 curias de caballeros (los más ricos) y el resto de la población se dividió en 5 clases de infantería.

La primera forma de gobierno adoptada por la cultura romana fue la Monarquía y la misma abarcó desde su fundación en el 753 a.c. hasta el 510 a.c. Durante el período monárquico existieron siete reyes –a saber: Rómulo, Numa Pompilio, Tulio Hostilio, Anco Marcio, Tarquino “el Antiguo”, Servio Tulio y Tarquino “el Soberbio”– y dicha forma de gobierno concluyó en virtud de que Tarquino “el Soberbio” gobernó de manera dictatorial y despótica<sup>25</sup>.

La Monarquía romana no era absoluta, pues la soberanía residía en los patricios que integraban los comicios. Revistió características peculiares, ya que el Rey era electo por los comicios en forma vitalicia y no había forma de destituirlo, sin embargo las leyes propuestas por el Rey debían ser aprobadas por los comicios<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Vid. *Ibid.*, p. 5.

<sup>25</sup> Vid. Mautd Morineau Iduarte et Roman Iglesias González. Derecho Romano, 3ª ed. México. Ed. Harla. 1992. p. 5-6.

<sup>26</sup> Vid. Eugène Petit. Tratado Elemental de Derecho Romano, 9ª ed. 1985. Ed. Porrúa. Francia. p. 762.

En el período de Tarquino “el soberbio” se suscitaron diversas pugnas entre los plebeyos y los patricios, en las cuales los plebeyos hacían presión para tener mayor representatividad. El resultado de la lucha de los plebeyos, fue la creación de los *tribuni plebis* que eran magistrados especiales que representaban a la plebe<sup>27</sup>.

Durante la época de la República la función legislativa fue ejercida por los comicios y las funciones ejecutivas y judiciales por los cónsules, sin embargo la actuación de estos últimos se encontraba limitada, pues los *tribuni plebis* tenían como función primordial “(...) la de defender a la plebe contra los actos ilegales y abusos de los magistrados patricios (...)”<sup>28</sup>, para lo cual contaban con facultades vetatorias, ya que les correspondía “ (...) la atribución de suspender la vigencia de las leyes cuando afectaran los intereses y derechos de la plebe mediante la *intercessio*, que era un acto intrínsecamente legislativo.”<sup>29</sup>

En el mismo período surgieron diversas magistraturas como pretores, censores, ediles y cuestores que compartieron con el cónsul el ejercicio de las funciones ejecutivas y judiciales. Los pretores eran los encargados de administrar justicia; los censores realizaban el censo de la población, ubicando a los ciudadanos en

---

<sup>27</sup> Vid. Loc. Cit. p. 9.

<sup>28</sup> Gumesindo Padilla Sahagún. Op. cit. p. 9.

<sup>29</sup> Ignacio Burgoa Orihuela. Op. Cit. p. 614.

las clases establecidas mediante la Reforma Serviana; los ediles desempeñaban funciones de policía urbana y conocían de los litigios en los mercados y, los cuestores auxiliaban a los cónsules, conocían de los conflictos de pena capital y administraban las finanzas públicas<sup>30</sup>.

La materialización de la relación de poderes en la cultura romana se aprecia en el hecho de que los magistrados fueron electos por los comicios y su cargo estuvo limitado por la temporalidad y por la responsabilidad que podía exigírseles al termino de su gestión<sup>31</sup>.

Una vez que la cultura romana alcanzó el esplendor comenzó su decadencia y como consecuencia de ello sus instituciones políticas se debilitaron, desapareciendo el equilibrio entre los órganos que ejercían el poder.

En efecto, la última etapa de la historia de Roma es conocida como el Imperio, la cual a su vez se subdivide dos períodos: a) el Principado o Diarquía y b) el Imperio Absoluto o Dominado<sup>32</sup>.

En el Principado la función de los comicios se vuelve nula en virtud de que “(...) sólo se reunían para aclamar al emperador (...)”<sup>33</sup> y el ejercicio del poder es, en principio, compartido por el Senado y el Emperador, pero con el tiempo el Senado fue delegando su poder

---

<sup>30</sup> Vid. Cfr. *Id.* y *Loc. Cit.* p. 10.

<sup>31</sup> Vid. Mautd Morineau Iduarte et Roman Iglesias González. *Op. cit.* p. 11.

<sup>32</sup> Cfr. Gumesindo Padilla Sahagún. *Op. Cit.* p. 9. e *ibid.* p. 10.

<sup>33</sup> Ignacio Burgoa Orihuela. *Op. Cit.* p. 614.

de tal manera que el Emperador concentró casi todas las funciones<sup>34</sup>.

Lo anterior dio lugar a la formación del Imperio Absoluto que fue un período en el cual no existió una relación de poderes, ya que el Emperador concentró totalmente el ejercicio de las funciones públicas. La concentración del poder trajo como consecuencia el debilitamiento del Imperio Romano, el cual fue dividido en el Imperio Romano de Oriente y el Imperio Romano de Occidente.

La caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476 de la Era Cristiana marcó la iniciación de una nueva etapa en la historia de la humanidad que se conoce en el nombre de “Edad Media”, en la que prácticamente no existió una repartición de las tareas estatales.

En la Edad Media, se observa un retroceso, pues se volvió a los sistemas monárquicos y se otorgó al Rey un origen divino, ya que se manejó la idea de que los Monarcas eran designados por Dios y por ello no podía ser cuestionada su actuación.

La Iglesia jugó un papel importante, pues en este período se creía que Dios era quien decidía el curso de las vidas y bajo ese argumento, se logró manipular la ideología del pueblo e incluso la de los Monarcas. Sin embargo, al manejarse la figura del Monarca

---

<sup>34</sup> Vid. Loc. Cit. 22.

como un Dios en la Tierra, éste tuvo superioridad jerárquica respecto de los miembros de la Iglesia.

En Inglaterra resurgió la idea de la separación del ejercicio de las funciones públicas a finales de la Edad Media cuando las Monarquías absolutas comenzaron a sufrir crisis, el pueblo inglés impuso una Constitución a su Monarca, en la cual se volvió a retomar la idea de que el poder no debe concentrarse en una sola persona.

Lo anterior se corrobora con lo referido por el historiador Juan Brom:

En 1212, el rey Juan pierde la mayor parte de sus posesiones continentales (los reyes de Inglaterra eran al mismo tiempo señores feudales vasallos del rey de Francia). Debido a esto recibe el apodo de "Sin Tierra". También declara sumisión al Papa. Los señores feudales aprovecharon la debilidad del rey y en 1215 éste acepta la Carta Magna, que les garantiza algunos fueros. Nace ahí el Parlamento, como asamblea representativa de la nobleza feudal, que adquiere cada vez más importancia.<sup>35</sup>

Con el establecimiento del Parlamento comenzó la formación de los Estados contemporáneos, pues al dejarle a éste la función legislativa, se dividió nuevamente el ejercicio del poder.

En la misma Inglaterra "(...) al producirse la decapitación de Carlos I de Inglaterra con motivo del triunfo de la rebelión encabezada por Oliverio Cromwell, éste expidió el

---

<sup>35</sup> Juan Brom. Esbozo de Historia Universal. 15ª ed. México. Ed. Grijalvo. 1982. p. 94-95.

*Instrument of government*, documento que postuló la división de poderes (...)"<sup>36</sup>.

En el "Ensayo Sobre el Gobierno Civil" de John Locke, se introdujo por primera vez la idea de la división de las funciones públicas en su acepción moderna, es decir como instrumento de limitación de poder, pues estableció la necesidad de limitar el poder absoluto, manejando la existencia de tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Federativo.

John Locke consideró que el Poder Legislativo estaba encargado de señalar la forma de emplearse la fuerza pública, por lo que era un poder supremo al cual se encontraban sujetos los demás poderes; el Poder Ejecutivo tenía encomendado ejecutar las leyes empleando la fuerza para mantener el orden interno y; finalmente, el Poder Federativo tenía encomendado el manejo de las relaciones exteriores, ya que englobaba las facultades para emplear la fuerza hacia el exterior en defensa de la comunidad.

Locke únicamente abordó las funciones ejecutivas y legislativas, sin llegar a concebir claramente al Poder Judicial como órgano independiente, ya que consideró a la función jurisdiccional como una atribución del Poder Ejecutivo.

---

<sup>36</sup> Enrique Sánchez Bringas. *Op. Cit.* p. 388.

Finalmente, cabe destacar que la teoría en comento presentó una deficiencia, pues facultó al Monarca para actuar discrecionalmente e incluso por encima de la ley, lo cual se corrobora con lo señalado en el Ensayo Sobre el Gobierno Civil:

El bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas a la discreción de aquel (sic) en quien reside el poder ejecutivo. Porque, incapaces los legisladores de prever y atender con leyes a todo cuanto pudiera ser útil a la comunidad, el ejecutor de éstas, teniendo en sus manos el poder, cobra por ley común de naturaleza el derecho de hacer uso de él para el bien de la sociedad (...) ese poder de obrar según discreción para el bien público, sin prescindir de la ley y aún a veces contra ella, es lo que se llama prerrogativa<sup>37</sup>.

Años después, los estudios de John Locke fueron complementados por Charles-Louis de Secondant de la Brède y de Montesquieu, quien en su obra el Espíritu de las Leyes<sup>38</sup> determinó lo siguiente:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el Príncipe o Jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias en

---

<sup>37</sup> *Ibid.* p. 400.

<sup>38</sup> La obra fue publicada en 1748.

particulares. Se llama a este último poder ejecutivo del Estado<sup>39</sup>.

La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados y, aún en ellos no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella (...) para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, *el poder limite al poder*... Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado el poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares<sup>40</sup>.

Montesquieu abordó claramente la problemática que conlleva el hecho de que las funciones públicas se concentren en un sólo órgano y por ello propuso la división de las mismas en tres órganos; asimismo, es de destacarse del texto que antecede la frase de que *sólo el poder limita al poder*, pues ésta es la premisa por la cual hoy en día se habla de una relación de poderes.

---

<sup>39</sup> Cit. por. María de la Luz González González. *Op. Cit.* p. 173.

<sup>40</sup> Enrique Sánchez Bríngas. *Op. Cit.* p. 401.

Cabe señalar que “(...) no obstante la brillantez del principio, Montesquieu incurrió en un exceso: considerar que la división de poderes debe ser rígida, sin analizar la necesidad de coordinación que debe existir para la tarea del poder público (...)”<sup>41</sup>.”

Las ideas de Montesquieu fueron adoptadas en la Declaración Francesa de 1789, misma que en su artículo 16 señaló lo siguiente:

**Artículo 16.-** Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.<sup>42</sup>

Posteriormente, las ideas sobre la división del ejercicio de las funciones públicas llegaron a América y se insertaron en el Correo de New York, cuyo autor a decir de Enrique Sánchez Bringas<sup>43</sup> no es certero, pues algunos historiadores lo atribuyen a Hamilton y otros a Madison. En dicho texto se estableció lo siguiente:

Pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo (sic) departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. (...) La ambición debe

---

<sup>41</sup> Jorge Mario Lescieur Talavera. El Derecho de la Política. 3ª ed. México. Ed. Porrúa. 2000. p. 159.

<sup>42</sup> Loc. Cit. p. 398.

<sup>43</sup> Vid. Ibid. p. 402.

ponerse en juego para contrarrestar la ambición (...) al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares. Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye en poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado.<sup>44</sup>

De lo anterior, podemos concluir que la ideología estadounidense consideró que los distintos órganos en ejercicio del poder debían controlarse entre sí.

Las ideas de los Estados Unidos de Norteamérica llegaron a México y al respecto Ignacio Burgoa Orihuela refiere que la división de poderes se adoptó por primera vez en México al establecerse la Monarquía constitucional como la forma de gobierno de España en la Carta Gaditana de 1812<sup>45</sup>.

La forma de gobierno existente antes de la llegada de los españoles fue la Monarquía absoluta, pues por ejemplo, en la cultura mexicana el señor azteca cubría los aspectos ejecutivos,

---

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> *Vid.* Ignacio Burgoa Orihuela. *Op. Cit.* p. 745.

legislativos y judiciales de la vida política de su pueblo, sin embargo, dicha Monarquía encontraba una limitación, pues tratándose de materia de guerra el Monarca no tenía decisión absoluta, ya que requería de la conformidad de los señores de Texcoco y Tlacopan<sup>46</sup>.

La Nueva España también adoptó como la primera forma de gobierno a la Monarquía absoluta, pues el Rey de España concentraba las tres funciones estatales, no obstante dichas funciones eran ejercidas por el Virrey y por la Real Audiencia, en virtud de una delegación de facultades<sup>47</sup>.

El Virrey fue considerado como “(...) el representante personal del Monarca y encargado del Ejecutivo (...)”<sup>48</sup>, tenía el título de Capitán General, Gobernador del Reino, Presidente de la Audiencia y Superintendente de la Real Hacienda. Su mandato originalmente fue de por vida, posteriormente se redujo a tres años y después se amplió a cinco años.

El Virrey también tenía injerencia en las funciones judiciales al presidir la Real Audiencia e incluso contar con facultades para “(...) proceder de oficio contra los oidores, alcaldes y fiscales (...)”<sup>49</sup>. Asimismo, emitía actos materialmente legislativos,

---

<sup>46</sup> Vid. Héctor Fix Zamudio et Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. s/e. México. Ed. Porrúa. 1999. p. 696.

<sup>47</sup> Vid. Ignacio Burgoa Orihuela. Op. Cit. p. 745.

<sup>48</sup> Vid. Loc. Cit. p. 697.

<sup>49</sup> Vid. Ibid. p. 698.

pues le competía la expedición de las *instrucciones* que eran ordenanzas de buen gobierno.

La función judicial era ejercida por la Real Audiencia, quien constituyó el máximo tribunal de justicia durante esa época, ya que actuaba como juez de primera instancia en los asuntos civiles y penales de importancia y como juez de apelación de sentencias de jueces menores.

La Real Audiencia emitía actos de naturaleza legislativa llamados *autos acordados* y de alguna forma ejercía actos de gobierno al actuar como órgano consejero del Monarca.

A mayor abundamiento, el Archivo General de la Nación señala lo siguiente respecto de la Real Audiencia:

La Real Audiencia y Cancillería de México, erigida el 29 de noviembre de 1527, no sólo atendía asuntos judiciales sino que tuvo una señalada intervención en el Gobierno, bien como consejo del virrey o bien como institución encargada del Gobierno a falta de aquél. Como consejo del virrey, la Audiencia constituía un cuerpo especial denominado Real Acuerdo, integrado por el virrey y los oidores de la Real Audiencia, asistidos por un fiscal, según la naturaleza del asunto a tratar, con el objeto de analizar los asuntos más graves del Gobierno novohispano: promulgar las disposiciones reales; emitir autos acordados, y sustituir al virrey en casos de ausencia prolongada.<sup>50</sup>

En cuanto a la función legislativa, ésta fue ejercida por el Consejo de Indias, pues su función primordial era precisamente la

---

<sup>50</sup> Archivo General de la Nación [HTML] <<http://www.cpd.unam.mx/agnmex/94.html>> [Consulta: 3 de enero de 2002].

de dictar leyes. "(...) Este Consejo, aunque tenía ciertas facultades legislativas (...) su ejercicio lo realizaba en nombre del monarca (...) su orbita competencial y el nombramiento de sus integrantes correspondía al rey, debiéndosele considerar, por tanto, como una autoridad subordinada a la voluntad real (...)".<sup>51</sup>

Adicionalmente el Consejo de Indias actuaba como tribunal supremo al conocer de las apelaciones en contra de los fallos de la Real Audiencia y someter a los virreyes y gobernadores al juicio de residencia.

En la época de la Colonia existieron medios para controlar la actuación del Virrey, quien era materialmente el Titular del Ejecutivo en la Nueva España.

Por un lado se efectuaban Visitas, es decir, inspecciones de carácter secreto que realizaban enviados del Monarca con la finalidad de investigar irregularidades.

Los funcionarios visitados comúnmente resultaban ser los encargados de la administración judicial o fiscal. En teoría, la Visita debía llevarse a cabo en secreto, porque se iniciaba casi siempre en respuesta a quejas recibidas y era una investigación extralegal que normalmente se hacía durante el ejercicio del funcionario afectado más que al término de su mandato.

---

<sup>51</sup> Ignacio Burgoa Orihuela. *Op. Cit.* p. 621.

Los visitadores se hallaban investidos de poderes suficientes para sustituir virtualmente al Virrey y administrar la Colonia durante el período de Visita. Generalmente los funcionarios visitados no tenían modo de conocer los cargos en su contra, si los había, y quiénes los formulaban.

El carácter inquisitorial de la Visita la convirtió en un instrumento tan impopular que cualquier medio para contrarrestarla se consideraba legítimo. La atmósfera que se creaba entre el visitador y el Virrey era particularmente espinoso, sobre todo, porque se suponía que el Virrey debía facilitar el trabajo del visitador a pesar de saber que quizás él mismo era el centro de la investigación secreta.

Por otra parte, "(...) el juicio de residencia fue un proceso institucional digno de elogio, consistía en una investigación pública realizada por sus jueces, relativa al modo en que un funcionario público había desempeñado su cargo, particularmente en lo referente al manejo del dinero (...)"<sup>52</sup>.

En efecto, la residencia era una especie de juicio público que se efectuaba con el objeto de averiguar si un funcionario que dejaba su puesto había cumplido sus deberes de modo satisfactorio y honesto, en el que cualquier persona, incluso los nativos, podía

---

<sup>52</sup> Margarita Abia. Apuntes de Historia de México, s/e. México. Ed. Universidad Latinoamericana. 1995. p. 46.

formular cargos ante el juez designado para conducir el juicio contra el funcionario saliente.

Durante el procedimiento, se exigía al enjuiciado que residiera en el lugar donde había ocupado el puesto hasta en tanto concluyera el proceso. Naturalmente, los principales propósitos de la investigación eran el uso de los fondos gubernamentales y el abuso en el cargo en beneficio personal. Si como resultado de la residencia se detectaba un déficit, el responsable quedaba obligado a cubrirlo además de que podían aplicarse penas de prisión y confiscación de sus propiedades.

Los jueces de residencia eran designados por la autoridad originalmente responsable del nombramiento del funcionario enjuiciado, por lo que en la mayoría de los casos los jueces eran escogidos por la Corona o por el Virrey, casi siempre mediante recomendación del Consejo de Indias, en España, o de la Real Audiencia en las Colonias.

Con el tiempo se hizo costumbre que el funcionario entrante sometiera a residencia a su predecesor, y también se extendió a empleados coloniales de menor jerarquía. En estos casos, los miembros de la Audiencia fungían frecuentemente como jueces especiales. Asimismo, las personas que obtenían cargos por herencia o puestos vitalicios podían ser investigadas cada 5 años.

Por lo anterior, se puede concluir que no obstante que el Monarca concentró todas las facultades originarias, en la Nueva

España existió una relación de poderes entre las autoridades que materialmente desempeñaban las funciones públicas.

Como ya se mencionó, formalmente la relación de poderes llegó a México con la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812<sup>53</sup>, pues en dicho documento se limitaron las facultades del Rey y se estableció que todos los habitantes del Imperio Español nacidos en España o en América, eran iguales.

Las Constituciones de México como nación independiente han tendido a dividir el ejercicio de las funciones públicas, con excepción del “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano” y el “Estatuto del Imperio de Maximiliano”.

Así por ejemplo, en el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” conocido como la “Constitución de Apatzingán de 1814” en su artículo 44 dispuso lo siguiente:

**Artículo 44.-** Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia.

En este tema también cabe mencionar que la Constitución de 1836 conocida como “Bases y Leyes Constitucionales de la

---

<sup>53</sup> Al Congreso de Cádiz acudieron 17 representantes de la Nueva España.

República Mexicana” estableció cuatro poderes constituidos al crear al Supremo Poder Conservador en el artículo 1° de la Segunda Ley:

**Artículo 1°** Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte.

Las facultades del Supremo Poder Conservador quedaron establecidas en el mismo artículo 1° de la Segunda Ley y consistieron en lo siguiente:

- I. Declarar la nulidad de una ley o decreto.
- II. Declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo.
- III. Declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia.
- IV. Declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República.
- V. Suspender a la Alta Corte de Justicia.
- VI. Suspender las sesiones del Congreso.
- VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.
- VIII. Declarar cuál es la voluntad de la nación.
- IX. Declarar que el Presidente de la República está en el caso de renovar todo el ministerio.
- X. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordase el Congreso.
- XI. Calificar las elecciones de los Senadores.
- XII. Nombrar cada año dieciocho letrados para que, en su caso, juzguen a los ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial.

Como se observa, el Supremo Poder Conservador quedó facultado para anular los actos de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, a petición de otro de ellos, por lo que durante su vigencia se rompió el equilibrio entre los distintos órganos que ejercían las funciones públicas, pues este cuarto Poder era superior a los otros tres poderes.

Lo anterior es compartido por Emilio Rabasa en su obra sobre “La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México”, al señalar que “(...) el ejecutivo, que había de subordinarse a un llamado poder conservador, (...) cuyos miembros poseídos del furor sagrado de los poetas, declararían la verdad suprema (...)”.<sup>54</sup>

### **1.1.3. Antecedentes de la institución presidencial en México.**

Antes de analizar al Poder Ejecutivo consagrado en la Constitución Política vigente, es necesario revisar sus precedentes jurídicos para determinar cómo el pueblo mexicano llegó a estructurarlo de la forma en que actualmente se encuentra.

Así en la *Constitución de Apatzingán* de 1814 la función ejecutiva fue ejercida por tres individuos electos por el Congreso,

---

<sup>54</sup> Emilio Rabasa. La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México. s/e. México. Ed. Porrúa. 1968. p. 22.

que en su conjunto formaron el *Supremo Gobierno*, dichos individuos no podían ser electos sino después de tres años y quedaban sujetos al juicio de residencia<sup>55</sup>. Asimismo, esta Constitución estipuló que los miembros del triunvirato alternarían la presidencia cada cuatro meses, sorteándose cada año la renovación de uno de los miembros<sup>56</sup>.

Al consumarse la independencia el 28 de septiembre de 1821 se constituyó la regencia prevista por el Plan de Iguala<sup>57</sup>, la cual estuvo formada en un primer momento por Agustín de Iturbide (Presidente), Manuel de la Bárcena, José Isidro Yáñez, Manuel Velásquez de León y Juan de O' Donoju.

Posteriormente, el 18 de diciembre de 1822 se suscribió el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano" que en su artículo 29 estableció que el Poder Ejecutivo residía exclusivamente en el Emperador como Jefe Supremo del Estado.

En la Constitución Federalista de 1824, se estableció que el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría por la Constitución en el individuo o individuos señalados por ésta. Dicha Constitución establecía que debían designarse a dos personas, un Presidente y un Vicepresidente, los cuales serían electos cada cuatro años<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Vid. Ignacio Burgoa Orihuela. *Op. Cit.* p. 746.

<sup>56</sup> El primer triunvirato fue designado días antes de que se promulgara la Constitución y estuvo integrado por Liceaga, Cos y Morelos.

<sup>57</sup> Al firmarse los Tratados de Córdoba se reconoció el Plan de Iguala.

<sup>58</sup> *Ct. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. T. IX. 3ª ed. Ed. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LII Legislatura. p. 81-5 y Margarita Abia. *Loc. Cit.* p. 207.

El Primer Presidente de los Estados Unidos Mexicanos fue Guadalupe Victoria y su Vicepresidente fue Nicolás Bravo.

Durante la vigencia de la Constitución de 1824 el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado ante cualquiera de las Cámaras por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo o por actos dirigidos manifiestamente a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades señaladas en la ley, pero dichas acusaciones sólo podían formularse durante el ejercicio del encargo o dentro de un año después, contado desde el momento en que Presidente cesara en sus funciones, así como por cualesquiera otros, con tal que fueren cometidos en el tiempo de su empleo y transcurrido un año después de su separación, se entendía prescrita la acción penal por todos los delitos.

Posteriormente la Constitución Centralista de 1836 se refirió al “(...) Poder Ejecutivo y a su organización, señalando que la elección del Presidente sería indirecta dependiendo del Senado, la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de Ministros, extendiendo el período presidencial a 8 años.”<sup>59</sup>.

Por su parte, la Constitución Centralista de 1843 denominada “Las Bases Orgánicas de la República Mexicana”

---

<sup>59</sup> Margarita Abia *Op. Cit.* p. 207.

estableció que el Presidente debía durar cinco años en su encargo<sup>60</sup>. Asimismo la referida Constitución estableció como prerrogativa del Presidente “(...) no poder ser acusado no procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases (...)”<sup>61</sup>.

En 1847 se reforma la Constitución Federalista de 1824<sup>62</sup>, siendo de importancia destacar que se suprimió la Vicepresidencia<sup>63</sup>.

En la Constitución de 1857 se señala que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se depositaría en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos<sup>64</sup>, quien durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Cabe señalar que esta Constitución suprimió al Senado.

Al discutirse el texto de la Constitución Política de 1917, el diputado Elíseo Céspedes propuso que se adicionara un artículo referido a los delitos que puede cometer el Presidente de la

---

<sup>60</sup> Vid. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. p. 212-213.

<sup>61</sup> Ibid. p. 108.

<sup>62</sup> Este documento es conocido con el nombre de “Las Actas de Reforma”.

<sup>63</sup> Vid. Loc. Cit. p. 225.

<sup>64</sup> Vid. Ibid. p. 81-5.

República durante el ejercicio de su encargo, considerando las violaciones a la Carta Fundamental de la República. No obstante, al momento de someterse a votación la propuesta, la misma fue desechada.

## **1.2. Marco teórico de la institución presidencial contemporánea.**

Para una mejor comprensión del concepto de relación de poderes es necesario establecer lo que jurídicamente se entiende por Estado, determinar el nacimiento del Estado Mexicano, la forma que éste adopta, así como sus elementos.

La relación de poderes no se presenta de la misma forma en los distintos países del globo terráqueo, por lo cual es menester analizar los distintos sistemas para comprender el régimen que adopta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **1.2.1. Estado, gobierno y relación de poderes.**

Para estar en posibilidad de ubicar al Poder Ejecutivo dentro de la estructura estatal, es necesario precisar el concepto de Estado, las distintas formas en que éste puede presentarse, así como los órganos que lo integran.

Es pertinente aclarar que los estudios doctrinarios relativos al Estado son abundantes y no existe un criterio unánime entre ellos, por lo cual para efectos del presente trabajo el tema del concepto de Estado no será analizado a profundidad, no obstante sí se analizarán brevemente algunos de los aspectos más relevantes que existen respecto a este tópico.

A través de la historia el Estado ha sido analizado desde diversos puntos de vista, por ejemplo la teoría organicista del Estado sustentada por autores como Otto Gierke, Fichte, y Shelling, entre otros, trata de explicar al Estado como un ente viviente, estableciendo similitudes entre el cuerpo humano y la organización estatal.

Sánchez Bringas en su libro de “Derecho Constitucional” señala que algunas tendencias organicistas identifican a las clases sociales dirigentes del Estado con la capacidad intelectual del hombre y la función de las clases trabajadoras con la fuerza física generada por las extremidades superiores e inferiores de la anatomía humana.<sup>65</sup>

Fichte consideró que “(...) en el cuerpo orgánico, cada parte sostiene continuamente al todo y, al hacerlo, se mantiene a sí misma; del mismo modo se conduce el ciudadano respecto del Estado.”<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Enrique Sánchez Bringas. *Op. Cit.* p. 16.

<sup>66</sup> Cit. por. Reinhold Zippelius. *Teoría General del Derecho. Ciencia Política*. 3ª ed. México. Ed. Porrúa. 1998. p. 27.

Shelling sostenía que “(...) toda organización (...) es un todo; su unidad radica en sí misma, y no depende de nuestro arbitrio imaginarla como unidad o pluralidad (...)”<sup>67</sup>

“Otros consideran que existe identidad entre el Poder Legislativo que hace las leyes del Estado y los valores morales de la persona; el órgano ejecutivo, que ejecuta esas leyes, con la voluntad humana; y el judicial, que condena las violaciones normativas con la conciencia del hombre (...)”<sup>68</sup>

La teoría organicista no explica realmente al Estado, sino que únicamente establece semejanzas con el funcionamiento del cuerpo humano, mismas que tampoco son del todo correctas, pues el cuerpo humano es una creación de la naturaleza, mientras que el Estado es una creación social.

Desde otra perspectiva Jellinek afirma que el Estado “(...) es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y fomentada por hombres asentados en un territorio (...)”<sup>69</sup>. Esta postura es conocida por la doctrina como la teoría del corporativismo.

Maurice Hariou concibe al Estado como una institución, entendiendo por esta última a “(...) todo elemento de la sociedad

---

<sup>67</sup> *Ibid.* 27-28.

<sup>68</sup> *Loc. Cit.* p. 16.

<sup>69</sup> Elisur Arteaga Nava et Trigueros Gaisman Laura. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vo. II. Derecho Constitucional Mexicano. s/e. México. Ed. Harla. 2000. p. 32.

cuya duración no depende de la voluntad subjetiva de los individuos (...)"<sup>70</sup>. Para este autor el Estado es una creación social objetiva que somete las voluntades subjetivas de sus componentes.

Kelsen desde una perspectiva jurídica considera que el Estado es una ficción jurídica y por lo tanto lo concibe únicamente como un centro de imputación normativa.

La teoría de Kelsen es correcta para efectos de realizar un estudio jurídico, sin embargo no convenimos con ella cuando se afirma que "(...) mediante un análisis científico se llega al resultado de que no hay un concepto sociológico del estado, sino un concepto jurídico."<sup>71</sup> En efecto, consideramos que el orden jurídico puede desaparecer, sin que ello implique que el Estado como fenómeno social corra la misma suerte.

Antes de precisar el concepto del Estado cabe destacar que en la historia de la humanidad no siempre se ha tenido la misma idea, pues en principio los griegos no poseyeron en realidad un vocablo que expresase de modo preciso la relación en que se encontraban los territorios de la Hélade respecto de sus habitantes, sin embargo, por analogía podemos decir que a la organización jurídica que hoy conocemos como "Estado", ellos lo denominaron "*polis*", concepto que se equiparaba con el de ciudad.

---

<sup>70</sup> Enrique Sánchez Bringas. Loc. Cit. p. 17.

<sup>71</sup> Hans Kelsen. Teoría General del Derecho y del Estado. s/e. Ed. UNAM. 1988. p 225.

Posteriormente, los romanos denominaron *civitas* a sus ciudades y más tarde usaron la designación de “res publica” para expresar la “cosa común”, es decir, el conjunto de funciones y bienes que jurídicamente pertenecían a todos los ciudadanos.

La palabra “Estado” deriva del vocablo “*status*” y fue empleada por el derecho romano para referir a la situación jurídica de una persona con respecto a la ciudad, la libertad y la familia.

En su acepción moderna, la palabra “Estado” fue introducida en Italia en la segunda mitad del siglo XIX por Nicolás Maquiavelo para llenar la necesidad provocada por la reciente unidad de los reinos y las ciudades italianas.

Actualmente, para efectos del Derecho Constitucional el Estado se concibe como la *agrupación sedentaria humana dotada de un poder de mando originario*, es decir como el grupo de individuos de raza humana que se encuentra asentado sobre un territorio y posee originariamente la capacidad de gobernarse a sí mismo.

En efecto, siguiendo la Teoría del Contrato Social, los hombres que en conjunto forman el pueblo, decidieron conformar un Estado mediante un Poder Constituyente para garantizar su autopreservación, y por ello cedieron parte su soberanía a la Constitución y de este modo el pueblo es soberano originariamente y la Constitución de forma derivada.

Lo anterior se puede corroborar con los artículos 39 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que respectivamente disponen: “(...) la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo (...)” y “(...) la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma (...) serán la Ley Suprema de toda la Unión.”

Ahora bien, en esta investigación se sostiene que los elementos del Estado son la población, el territorio y el gobierno, por lo que es menester analizar dichos conceptos para estar en posibilidad de ubicar al órgano ejecutivo dentro de la estructura estatal, ya que éste constituye el objeto de estudio del presente trabajo.

La población como elemento del Estado se encuentra regulada por la Constitución en los artículos 30, 35, 36 y 38, y se define como “(...) *el conglomerado humano radicado en un territorio determinado (...)*”<sup>72</sup>.

Es necesario diferenciar los conceptos de pueblo y población, pues no coincidimos con los autores que analizan al pueblo como un elemento del Estado, ya que este último “(...) se identifica con nación, esto es, el conjunto de seres humanos unidos por sentimiento de pertenencia nacional; entre los más significativos se

---

<sup>72</sup> Ignacio Burgoa Orihuela. *Op. Cit.* p. 95.

encuentran la afinidad racial, la comunidad de cultura –en especial lengua y religión– y la comunidad de destino político (...)", por lo tanto sólo representan una parte de los individuos que conforman a la población. En este contexto, los extranjeros que se encuentran asentados en territorio mexicano forman parte de la población del Estado Mexicano, sin ser parte del pueblo de éste.

A mayor precisión, la Enciclopedia Jurídica Omeba señala que "(...) el concepto pueblo difiere del concepto población en cuanto el primero adquiere su significación desde un punto vista eminentemente jurídico-político y el segundo, desde un punto de vista jurídico-administrativo (...)."73

El territorio se encuentra contemplado en los artículos 27 y 42 al 48 de la Carta Magna y es conceptualizado como *el espacio geográfico donde se encuentra asentada la población y dentro del cual el pueblo ejercerse su soberanía.*

Así, el territorio mexicano comprende:

- ◆ Las partes integrantes de la Federación.
- ◆ Las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes.
- ◆ Las islas de Guadalupe y Revillagigedo.
- ◆ La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.

---

<sup>73</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. T. V.

- ◆ Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos fijados por el Derecho Internacional.
- ◆ Las aguas marítimas interiores.
- ◆ El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades establecidos por el Derecho Internacional.

El gobierno es “(...) el acto de ejecutar la soberanía, según las decisiones escritas por la Constitución y por medio de las acciones que la misma autoriza (...)”<sup>74</sup>, pues el pueblo al momento de crear el Estado instituye a los poderes constituidos y a través de ellos lleva a cabo el acto de gobierno.

En este punto, cabe hacer la distinción entre las formas de Estado y las formas de gobierno, pues como acertadamente lo refiere el doctor Burgoa Orihuela<sup>75</sup> existe confusión entre los tratadistas y en ocasiones usan indistinta o incorrectamente las expresiones en comento.

Por ejemplo, Felipe Tena Ramírez en su libro de “Derecho Constitucional Mexicano” coloca el tema de “El sistema federal” dentro de un capítulo que titula “La Forma de Gobierno”, lo cual no

---

<sup>74</sup> Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. 9ª ed. México. Ed. Porrúa. 1990. p. 105.

<sup>75</sup> Vid. Loc. Cit, p. 401.

se considera correcto, puesto que como se estudiará más adelante, la Federación es una forma de Estado<sup>76</sup> y no de gobierno.

En el mismo sentido, Miguel Acosta Romero en su obra de “Teoría General del Derecho Administrativo” señala como formas de Estado a la Monarquía y a la República y como formas de gobierno al parlamentarismo y al presidencialismo, lo que en nuestro concepto tampoco resulta acertado, pues la Monarquía y la República son formas de gobierno y el presidencialismo y el parlamentarismo son conceptos relacionados con los sistemas de relación de poderes que se refieren a la forma en la cual interactúan los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Sí como ya se mencionó el Estado es una agrupación sedentaria humana dotada de un poder de mando originario y el gobierno es sólo uno de sus elementos, luego entonces los autores antes referidos no utilizan correctamente los vocablos, pues Estado y gobierno no significan lo mismo y por tanto las expresiones no pueden ser utilizadas para hacer referencia a un mismo concepto.

Así, mientras las formas de Estado se refieren a la manera en la cual se organiza política y jurídicamente la corporación humana, las formas de gobierno se refieren al ejercicio interno de su poder de mando originario.

---

<sup>76</sup> Vid. Infra. Apartado 1.2.1. p. 35 de la obra que se revisa.

El jurista Bidart Campos comparte el anterior criterio:

La forma de gobierno (...) es la forma de uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político. En cambio, la forma de Estado ya no es la de uno de sus elementos, sino de la institución misma, del propio Estado<sup>77</sup>.

Ahora bien, para mayor comprensión de las formas de Estado y de gobierno es necesario analizar cada una de éstas.

Como formas de Estado se identifican al Estado Unitario, a la Federación y a la Confederación.

El Estado Unitario se caracteriza por poseer *unidad política y constitucional homogénea e indivisible*, pues sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio.

El Estado Federal se conforma por un *grupo de Estados que se despojan de su soberanía para establecer un pacto federal* que les otorga autonomía constitucional, es decir facultad para organizarse jurídica y políticamente teniendo por límites los principios de la Carta Federal. De lo anterior, se desprende que la característica fundamental del sistema federal es la distribución de competencias, en virtud de la cual los poderes políticos del Estado Federal tienen una competencia distinta e independiente de los poderes locales.

---

<sup>77</sup> Cit. por Andrés Serra Rojas. Op. Cit. p. 578.

La Confederación se distingue en virtud de que *cada Estado es soberano interior y exteriormente*, teniendo leyes y tribunales propios, pues no cuenta con una autoridad soberana confederada que ejerza jurisdicción sobre los Estados y sobre los habitantes de los mismos. Se rige por un derecho externo que son los principios del Derecho Internacional Público.

Ahora bien, el Estado Mexicano en el artículo 40 de su Constitución Política adopta como forma de Estado a la Federación:

**Artículo 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Cabe destacar que la redacción del artículo que antecede presenta un error de técnica jurídica, pues una Federación no puede estar conformada de Estados soberanos, pues si fuesen soberanos se estaría frente a una Confederación.

En efecto, de una interpretación armónica de los artículos que integran nuestra Carta Magna se desprende que las entidades federativas son autónomas y no soberanas, pues si bien se encuentran facultadas para promulgar su propia Constitución en lo que concierne a su régimen interno, el ejercicio de dicha facultad debe apearse a los lineamientos establecidos en la Constitución Federal.

Lo anterior, se corrobora con la lectura del artículo 115 Constitucional que señala:

**Artículo 115.-** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre...

Cabe señalar que dentro del sistema federal mexicano, se establecen dos niveles de gobierno, el federal y el estatal, correspondiendo a la Federación las facultades conferidas por la Constitución, mientras que las entidades federativas gozan de todas aquéllas que no son expresamente otorgadas por la Constitución a la Federación.

Lo anterior es señalado por el artículo 124 Constitucional:

**Artículo 124.-** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Siguiendo la clasificación del doctor Ignacio Burgoa Orihuela, desde el punto de vista orgánico las formas de gobierno son la Monarquía y la República y, desde el punto de vista funcional se distinguen la Democracia, la Aristocracia y la Autocracia.

La Monarquía es la forma de gobierno en la cual *la soberanía reside en el Monarca o Rey*, quien tiene carácter vitalicio,

es decir, ocupa su trono hasta que muere o abdica<sup>78</sup>, además de que dicho cargo es hereditario.

Esta forma de gobierno puede ser absoluta o constitucional. Es absoluta cuando el Monarca concentra en su persona las tres funciones estatales y, si por el contrario, existe una Constitución en la cual se limita su poder y se establece una clara división de poderes, la Monarquía es constitucional.

En los Estados que aún mantienen a la Monarquía como forma de gobierno, el Monarca sólo desempeña las funciones de Jefe de Estado con carácter meramente formal y protocolario. La mayoría de las Monarquías actuales son Monarquías constitucionales, pues el ejercicio del poder del Monarca se encuentra limitado por la Constitución.

El Diccionario Jurídico de los maestros De Pina y De Pina Vara define a la República como "(...) la forma de gobierno, de tipo democrático en la cual el Jefe de Estado es elegido libremente por los ciudadanos con carácter temporal, ejerciendo su cargo en representación del pueblo. La República puede considerarse como la antítesis de la Monarquía."<sup>79</sup>

Coincidimos con la anterior definición de los maestros De Pina y de Pina Vara, sin embargo cabe aclarar que en un sistema

---

<sup>78</sup> Renuncia de un Rey a su autoridad para traspasarla anticipadamente a su sucesor.

<sup>79</sup> Rafael de Pina et Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. 6ª ed. México. Ed. Porrúa. 1999. p.

republicano, la representación no se limita al Jefe de Estado, pues la mayoría de los representantes son designados mediante el sufragio.

En este sentido, podemos citar las siguientes características de la República:

- ◆ El representante lo es de todo el pueblo.
- ◆ Los órganos que ejercen las funciones públicas son autónomos y mantienen relaciones de coordinación entre ellos.
- ◆ Los cargos públicos están limitados por la temporalidad.
- ◆ Los representantes deben apegar su actuación a un conjunto de normas.
- ◆ Los representantes responden política y jurídicamente del desempeño de sus funciones<sup>80</sup>.

La República puede ser de representación directa, semidirecta o indirecta.

La República de representación directa es aquella forma de gobierno en la cual *los ciudadanos ejercen la soberanía por sí mismos*, como en el caso de las antiguas *polis* griegas. Actualmente, este tipo de Repúblicas puede apreciarse en algunos poblados de

---

<sup>80</sup> Con posterioridad se analizará que esta característica no es aplicable al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Suiza, donde los ciudadanos se reúnen en asambleas populares para elaborar sus propias leyes, nombrar magistrados y gobernarse, sin necesidad de nombrar representantes.

En las Repúblicas de representación semidirecta los ciudadanos eligen a sus representantes para que ejerzan la soberanía, reservándose el derecho a participar en la toma de decisiones a través del referéndum y de los plebiscitos.

En las Repúblicas de representación indirecta, *los ciudadanos eligen periódicamente a sus representantes o mandatarios y delegan en ellos el ejercicio de la soberanía*, por lo que los mandatarios representan a toda la población y no sólo a sus electores.

Desde el punto de vista orgánico, en el artículo 40 constitucional antes transcrito<sup>81</sup>, el pueblo mexicano adopta como forma de gobierno a la República, dado que las funciones estatales son realizadas a través del Presidente de la República, los gobernadores, los diputados, los senadores, los ministros, los magistrados y demás funcionarios públicos.

Cabe destacar que el texto Constitucional, refiere a una República representativa, sin embargo toda República presupone la existencia de representantes, por lo tanto es innecesario el uso de la palabra “representativa”.

---

<sup>81</sup> Vid. *Supra*. p. 36.

Pasando a las formas de gobierno desde el punto de vista funcional, podemos señalar que la democracia es la forma de gobierno en la cual *una mayoría goza de los derechos políticos* que le permiten participar en las decisiones gubernamentales. La palabra democracia deriva de los vocablos *demos*, pueblo y *kratos*, autoridad. En cuanto al significado formal del concepto democracia, se entiende *el gobierno en el que el título de legitimidad del poder lo constituye el voto del pueblo y en el que las decisiones públicas fundamentales son adoptadas generalmente por la mayoría, ya sea directamente o a través de sus representantes.*

La aristocracia es aquella forma de gobierno en la cual *una minoría goza de los derechos políticos* estableciendo un régimen oligárquico<sup>82</sup>.

Aristóteles refirió las siguientes formas de oligarquía<sup>83</sup>:

- ◆ Aquellas en las que las magistraturas dependen de tributos tan elevados, que los pobres, siendo mayoría, no pueden tener acceso a ellas.
- ◆ Oligarquía hereditaria, sin apego a la ley; esta forma es la que corresponde entre las oligarquías a la tiranía en las monarquías, una oligarquía de tal especie, recibe el nombre de dinastía.

---

<sup>82</sup> Gobierno de unos pocos.

<sup>83</sup>María de la Luz González González. *Op. Cit.* p. 261.

- ◆ En donde las magistraturas vacantes se llenan mediante elecciones realizadas por los grandes propietarios privilegiados.
- ◆ Oligarquía en la que el hijo sucede al padre en sus funciones gubernamentales.

La autocracia es la “(...) *forma de gobierno en la cual el poder supremo del Estado reside en un sólo individuo, sin que su actuación gubernativa esté sometida a normas jurídicas preestablecidas, es decir, a normas que no provengan de su voluntad (...)*”<sup>84</sup>. En efecto, etimológicamente la palabra autocracia proviene de los vocablos *autos*, a sí mismo y *kratos*, poder, lo que se traduce en el poder con que una persona se inviste a sí misma.

La autocracia generalmente es ilegítima, ya que emana de una usurpación y por ello se diferencia de la monarquía absoluta, pues en esta última el Monarca es considerado como el titular legítimo del poder.

Desde el punto de vista funcional, el Estado Mexicano tiene como forma de gobierno a la Democracia, pues el artículo 39 de su Constitución dispone que:

**Artículo 39.-** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del

---

<sup>84</sup> Ignacio Burgoa Orihuela. Op. Cit. 601.

pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno.”

De lo anterior se desprende que en los Estados Unidos Mexicanos los derechos políticos no son concedidos a una minoría como sucede en los regímenes oligárquicos, ni tampoco el poder público es ejercido exclusivamente por un individuo que ha violado las normas preestablecidas como en el caso de la autocracia, sino por el contrario los derechos políticos se encuentran al alcance de todos los integrantes del pueblo, quien toma las decisiones gubernamentales a través de sus representantes, pues cabe recordar que en México existe una democracia representativa.

En efecto, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “(...) el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión (...) y por los de los Estados (...)”, por lo cual las personas que componen los órganos estatales representan al pueblo y están obligados a decidir en su nombre y a cumplir su voluntad de tal forma que su actuación refleje lo que el pueblo haría de poder ejercer directamente su soberanía.

Por otra parte, doctrinariamente se habla de un Poder Constituyente y de poderes constituidos. Al respecto, Felipe Tena Ramírez señala lo siguiente:

Los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la constitución, eso quiere decir que el autor de la constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad política de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de "poder constituyente" y a los segundos los llama poderes constituidos.<sup>85</sup>

Conforme a las ideas de Tena Ramírez, se puede definir al Poder Constituyente como *la Asamblea que de hecho o de derecho redacta una Constitución o las leyes supremas de un Estado*. En efecto, dicho órgano se identifica con el hecho histórico de la Asamblea o Congreso que institucionalizó al Estado al formalizar su creación, organización y funcionamiento en un texto jurídico-político como lo es nuestra Carta Magna.

En México, se habla fundamentalmente de los poderes constituyentes de 1824, 1857 y 1917, que son los años en que se expidieron las Constituciones Políticas que tuvieron mayor vigencia.

Conforme a lo anterior, se pueden señalar las siguientes características del Poder Constituyente:

- ◆ Es el creador de la Constitución.
- ◆ Es originario, porque no deriva de ningún otro poder.
- ◆ Es jurídicamente ilimitado, porque no está vinculado a ninguna norma previa y sólo se encuentra limitado por

---

<sup>85</sup> Enrique Sánchez Bringas *Op. Cit.* p. 140.

circunstancias fácticas (económicas, sociales, culturales, políticas, morales, todas ellas históricas).

- ◆ Es transitorio, porque nace, crea el orden constitucional y materialmente desaparece.
- ◆ Tiene su fundamento en la legitimidad.

El Poder Constituyente crea a los poderes constituidos y le determina su organización, funcionamiento y facultades. En este contexto, el pueblo otorga en la Constitución diversas facultades a los poderes constituidos que son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, estableciendo el principio de que *lo que no está expresamente facultado a la autoridad le está prohibido*, mientras que la voluntad de los particulares es soberana y todo les está permitido excepto lo expresamente prohibido por la ley.

Los poderes constituidos se diferencian del Poder Constituyente, en virtud de que presentan las siguientes características:

- ◆ Se desenvuelven en el marco de la Constitución.
- ◆ Son derivados porque provienen de la Constitución.
- ◆ Son jurídicamente limitados.
- ◆ Son permanentes, por lo menos durante la vigencia de la Constitución.
- ◆ Tienen su fundamento en la legalidad.

A continuación se procederá a analizar brevemente cada uno de los poderes constituidos y posteriormente se ahondará respecto del tema de la relación de poderes, pues de ahí se desprende la problemática objeto del presente trabajo.

Conforme al artículo 50 Constitucional el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Este poder constituido es el objeto de todo el Capítulo II del Título III de la Carta Magna y tiene como función primordial el acto legislativo, es decir, crear normas abstractas en las cuales se fijan las reglas de convivencia social obligatorias, imponiendo a los hombres un comportamiento determinado y señalando sanciones contra quienes no realicen la conducta prescrita o no respeten la facultad otorgada al titular de un derecho.

En términos del artículo 94 Constitucional, el Poder Judicial de la Federación "(...) se deposita (...) en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito" y fundamentalmente tiene como finalidad restablecer el orden jurídico cuando éste es violado.

Por su parte, el artículo 80 de la Constitución Política dispone que "(...) se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'". Es decir, el Poder

Ejecutivo es unipersonal y su Titular tiene a su cargo la dirección del Gobierno y del Estado.

Ahora bien el mal llamado principio de la división de poderes, implica la separación de las funciones del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido de tal forma que los elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes constituidos.

La separación de poderes concebida por Montesquieu consistía en la distribución de las funciones entre cada uno de los órganos de tal manera, que cada uno tuviera atribuida exclusivamente su función primordial. Sin embargo, las legislaciones actuales no consagran esta regla en forma estricta, pues las necesidades de la vida práctica han impuesto a los poderes constituidos funciones de naturaleza diferente a la que normalmente les correspondería.

La relación de poderes en México se establece en el artículo 49 de la Carta Magna y asienta la tesis de que el poder es sólo uno y lo que se divide es su ejercicio. Este ejercicio del poder se encuentra repartido en tres órganos o poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. “(...) Entre estos tres poderes no existe independencia, sino interdependencia (...)”<sup>86</sup>, lo cual implica que un órgano puede

---

<sup>86</sup> Loc. Cit. p. 578.

realizar funciones que formalmente corresponderían a otro poder, siempre y cuando la propia Constitución así lo disponga.

La colaboración de poderes se ve materializado en el hecho de que el órgano ejecutivo realiza funciones de carácter jurisdiccional y legislativo, el Poder Judicial emite actos materialmente legislativos y administrativos y el Poder Legislativo efectúa actos de naturaleza jurisdiccional y ejecutiva.

Lo anterior ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación 151-156 tercera parte, página 117, que al rubro señala:

**DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA  
CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.**

Cabe señalar que el segundo párrafo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece dos casos de excepción al principio de división de poderes: la suspensión de garantías individuales prevista por el artículo 29 y las facultades extraordinarias para legislar otorgadas al Presidente de la República con base en el artículo 131.

Conforme a lo anterior se puede concluir que en México el llamado principio de división de poderes es flexible y no rígido, dado que por mandato constitucional los tres poderes constituidos deben actuar conjuntamente.

## **1.2.2. Sistemas de relación poderes.**

El sistema de relación de poderes puede adoptar la forma parlamentaria o presidencial dependiendo de las relaciones que guarden entre sí los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Para lograr una mejor comprensión de los sistemas de relación de poderes es necesario analizar los elementos característicos de cada uno de ellos.

### **1.2.2.1. Sistema Parlamentario.**

El diccionario jurídico de los maestros De Pina y De Pina Vara define al sistema parlamentario como a aquel sistema de organización de los Poderes del Estado caracterizado por el predominio del Poder Legislativo sobre todos los demás<sup>87</sup>.

La anterior definición únicamente hace referencia a uno de los aspectos políticos característicos del sistema parlamentario que es el predominio del legislativo sobre el ejecutivo, sin embargo omite considerar aspectos jurídicos como la composición del órgano ejecutivo y el control recíproco que existe entre éste y el órgano legislativo.

Por su parte el Diccionario Jurídico Espasa señala que la forma de gobierno parlamentaria está "(...) caracterizada por un

---

<sup>87</sup> Vid. Rafael de Pina et Rafael de Pina Vara. Op. Cit. p. 377.

ejecutivo dividido (Jefe del Estado y Jefe del Gobierno o Primer Ministro) y la intervención del Parlamento en la designación del Gobierno, que es responsable ante aquél, poseyendo como contrapartida el derecho de disolución (...)”<sup>88</sup>.

La anterior definición aporta los elementos necesarios para comprender al sistema parlamentario, sin embargo lo maneja como una forma de gobierno y como ya se mencionó esta expresión no hace referencia propiamente a una forma de gobierno, sino a una forma de relación de poderes<sup>89</sup>.

Para efectos del presente trabajo el sistema parlamentario es aquél sistema de relación de poderes en el cual el Poder Ejecutivo emerge del Poder Legislativo y en el que existe un control recíproco entre ambos órganos, ya que el Legislativo puede emitir un voto de censura al Ejecutivo y éste a su vez puede disolver al Parlamento.

Para mayor comprensión de este sistema, es necesario analizar sus características.

Los doctores Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona<sup>90</sup> consideran que en el sistema parlamentario se distinguen los siguientes elementos estructurales: a) un ejecutivo

---

<sup>88</sup> Diccionario Jurídico Espasa. Ed. Espasa Calpe. Madrid. 2001. p. 700.

<sup>89</sup> Vid. Infra. Apartado 1.2.2. p. 61 de la obra que se revisa.

<sup>90</sup> Héctor Fix Zamudio et Salvador Valencia Carmona. Op. Cit. p. 258.

dual o bicéfalo, b) el gabinete ministerial, c) el parlamento y d) la responsabilidad política.

**a) Ejecutivo dual o bicéfalo:** En el sistema parlamentario el órgano ejecutivo se encuentra dividido entre la jefatura de Estado y la jefatura de gobierno. El Monarca es el Jefe de Estado y el Primer Ministro<sup>91</sup> es el Jefe de Gobierno.

El Jefe de Estado no gobierna propiamente, ya que desempeña un papel meramente simbólico de influencia psicosocial en la población y es considerado esencial para mantener la integración nacional. En este sentido, sus funciones normalmente se limitan a la promulgación de las leyes aprobadas por el Parlamento, la sanción de los decretos, el refrendo de los tratados internacionales y eventualmente le compete pronunciar la disolución del Parlamento. Cabe destacar que el Monarca es considerado políticamente irresponsable, pues propiamente no realiza el acto de gobierno.

El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el ejercicio de la función ejecutiva, es decir el cumplimiento del Programa de Gobierno y a diferencia del Monarca este funcionario tiene una responsabilidad política frente al Parlamento.

Por lo general el Primer Ministro es designado por el propio Jefe de Estado, quien en algunos sistemas es libre de elegir a la

---

<sup>91</sup> En algunos países es denominado Canciller o Presidente del Consejo de Ministros.

persona que desee. No obstante, en otros casos, como el de Reino Unido, por tradición el Jefe de Estado está prácticamente obligado a nombrar al líder del partido mayoritario en la Cámara de origen popular (Cámara de los Comunes), siendo por tanto una función meramente formal. Esta regla no es estricta, pues en las diversas modalidades del sistema parlamentario, la selección tanto del Jefe de Gobierno como de su Gabinete, puede corresponder directamente al Parlamento.

**b) El Gabinete Ministerial:** El Primer Ministro se encuentra auxiliado de un Gabinete, el cual está integrado por los titulares de todos los ministerios del Estado. Cabe señalar que los ministros son miembros del partido mayoritario del Parlamento o eventualmente de una coalición partidista y, por lo tanto este órgano actúa como mandatario del Parlamento. El Primer Ministro y su Gabinete no son elegidos por el pueblo sino por el Parlamento.

**c) El Parlamento:** En Inglaterra este órgano se integra por dos cámaras, la Cámara alta o Cámara de los Lores y la Cámara baja o la Cámara de los Comunes. La Cámara de los Lores se compone de nobles que heredan los cargos de sus ascendientes y la Cámara de los Comunes por representantes del pueblo electos mediante sufragio, por lo cual la fuerza política reside en esta última.

El Parlamento participa en la investidura del Gabinete, la cual puede ser otorgada de forma expresa, mediante el

otorgamiento de la investidura a la persona del Jefe de Gobierno primero y luego a sus ministros, y de forma tácita, cuando no es necesario el acto de investidura, sino que se entiende otorgada mientras el Parlamento no tome la iniciativa de depositar una moción de desconfianza<sup>92</sup>.

Cabe advertir que si en el Parlamento existen dos cámaras, la responsabilidad de investir al Primer Ministro y a su Gabinete corresponde a aquella elegida por sufragio universal directo, puesto que el Gabinete debe gozar de la confianza de los representantes directos del pueblo.

**d) Responsabilidad Política:** Como ya se mencionó el Primer Ministro y el Gabinete tienen responsabilidad política frente al Parlamento, pues este último puede obligarlos a dimitir ante la amenaza de emitir un voto de desconfianza o una moción de censura e incluso iniciar un procedimiento para enjuiciarlos.

La responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento, se hace efectiva a través de las citaciones, excitativas, interpelaciones y debates que se promuevan en el Parlamento a los ministros y altos funcionarios gubernamentales, además de la labor de las comisiones investigadoras que sobre actos administrativos sean creadas.

A las anteriores características añadimos la siguiente:

---

<sup>92</sup> Sistema de los países escandinavos.

*e) Control recíproco:* El sistema parlamentario descansa en el control recíproco entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, pues por una parte el Gabinete y su Primer Ministro deben contar con la confianza del Parlamento lo que conlleva a que éste pueda obligar al Gabinete a renunciar dando un voto de desconfianza o presentando una moción de censura. Por otro lado, el Primer Ministro puede disolver al Parlamento y determinar la necesidad de convocar a elecciones generales para integrarlo nuevamente y de esta manera se compensa la facultad del voto de censura con el derecho de disolución.

A mayor abundamiento, el Parlamento tiene la facultad de obligar al Gabinete a presentar su dimisión mediante la aprobación de una moción de censura o la negativa de un voto de confianza. El voto de censura puede ir contra un ministro en particular, contra varios o contra el Jefe de Gobierno. Cabe señalar que de ser aprobada una moción de censura contra el Jefe de Gobierno, todo el Gabinete está obligado a dimitir.

Asimismo, el derecho de disolución del Parlamento por parte del Gabinete tiene por objetivo garantizar el equilibrio de los poderes, pues constituye un contrapeso al derecho del Parlamento de revocar el Gobierno. Esta disolución se puede ejercer, en los Parlamentos que contienen dos Cámaras, en relación con una sola de ellas o de las dos Cámaras, según esté regulado en cada Constitución.

La disolución del Parlamento ocurre de manera automática, como consecuencia de la dimisión del gobierno causada por un voto de censura del Parlamento.

Normalmente, la disolución del Parlamento se presenta cuando éste entra en conflicto con el Gabinete, pues mediante este mecanismo se puede asegurar la continuidad de los programas de gobierno, ya se convoca a elecciones para integrar nuevamente al Parlamento, claro está que cuando el gobierno emplea este procedimiento tiene previsto mantener o aumentar sus mayorías en Parlamento.

En el sistema parlamentario se aprecia el esquema gobierno-oposición<sup>93</sup>, que consiste en la existencia de un partido que es controlado por el Jefe de Gobierno y que a su vez, controla la mayoría en la llamada cámara de origen popular, pues al partido mayoritario, que ejerce el control del gobierno le hacen contrapeso el o los partidos de oposición representados en las cámaras. Sin embargo, no en todos los países que practican el parlamentarismo se da este esquema, pues hay países multipartidistas como Italia, en los que no siempre es posible hablar de un partido de gobierno, pues frecuentemente está conformado por coaliciones de partidos y movimientos.

Con esta mecánica de control se logra mantener una relación de equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo.

---

<sup>93</sup> Se da principalmente cuando existe el fenómeno del bipartidismo.

### 1.2.2.2. Sistema Presidencial.

El sistema presidencial se diferencia del parlamentario en virtud de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo son independientes entre sí, pues ambos cuentan con la legitimación democrática, ya que el Titular del primero es elegido por el pueblo y no por el órgano legislativo. Asimismo, el Gabinete es elegido libremente por el Presidente y por tanto la responsabilidad política de los miembros del Gabinete se encuentra limitada al Presidente.

El anterior criterio es compartido por los maestros De Pina y De Pina Vara:

**PRESIDENCIALISMO:** Sistema de organización del Gobierno republicano en que el Jefe del Estado, elegido por sufragio directo, asume el Poder Ejecutivo, con la colaboración de los Secretarios de Estado, funcionarios libremente designados por él, ante quien responden por su gestión, no encontrándose sujetos a la fiscalización de las cámaras legislativas (...) En el sistema presidencialista las atribuciones del Presidente son amplísimas, al extremo de que se ha podido decir que ellas constituyen el poder decisivo de la República.

De Pina y De Pina Vara al formular su concepto, toman en consideración las características principales del sistema presidencial, sin embargo, como se analizará más adelante es incorrecto denominarlo “sistema presidencialista”, pues éste es la degeneración del sistema presidencial.

El sistema de relación de poderes mexicano es de tipo presidencial, en tanto que hay una independencia<sup>94</sup> entre el órgano Ejecutivo y el órgano Legislativo y cada uno de ellos cada uno de ellos desempeña sus funciones y ejerce sus atribuciones dentro de la competencia otorgada por la Constitución.

El sistema presidencial es adoptado por el Estado Mexicano en el artículo 80 de su Constitución al disponer que el Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

La instauración del régimen presidencial dentro del sistema constitucional mexicano no fue fácil, sobre todo en los momentos en los que se tuvo que definir el sistema de relación de poderes más apropiado para México.

En la Vigésimosexta Legislatura, es decir la Legislatura de Madero se presentó una iniciativa que planteaba la posibilidad de censurar al Gobierno, incluso a los Secretarios de Estado, iniciativa que no prosperó, pero que originó un fuerte debate en plena época revolucionaria.

Posteriormente, en la Convención de Aguascalientes de 1914, se propuso la instauración de un régimen parlamentario. Sin embargo, cuando Carranza presentó su propuesta de Constitución,

---

<sup>94</sup> Anteriormente se analizó que no hay propiamente independencia entre los órganos constituidos, sino más bien una interdependencia. Vid. Supra. Apartado 1.2.3 p. 57 e la obra que se revisa.

se inclinó hacia un régimen presidencialista, manifestando lo siguiente:

El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes. Se explica en Francia porque esta nación, a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos, pero entre nosotros no tendría ningún antecedente y sería, cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal que nos dejaron los constituyentes del 57.

Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado el menor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado, pero para mí la prueba más palmaria de que no es un sistema de gobierno del que se pueden extraer grandes ventajas está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecidas sus instituciones democráticas, el mismo sistema de presidente personal, no ha llegado a pensar en dicho régimen parlamentario lo cual significa que no le conceden valor práctico de ninguna especie.

Considerando la propuesta de Carranza, el Poder Constituyente de 1917 determinó adoptar el sistema presidencial. No obstante, el 15 de diciembre de 1917, es decir, 8 meses después de que entrara en vigor la Constitución, 56 diputados encabezados por Luis Sánchez Pontón, presentaron una iniciativa<sup>95</sup> de reformas constitucionales en la cual proponían el establecimiento de un régimen parlamentario con las siguientes características:

---

<sup>95</sup> Diario de los Debates, 29 de diciembre de 1917. 56 diputados en aquel momento equivalía al 25% del total de la Cámara.

- ◆ El Poder Ejecutivo sería ejercido por el Presidente de la República mediante un Consejo de Ministros.
- ◆ El Nombramiento del Presidente del Consejo de Ministros correspondería al Presidente de la República.
- ◆ La Cámara de Diputados tendría la facultad exclusiva para otorgar o retirar su confianza al Consejo de Ministros.

Posteriormente, el 1° de diciembre de 1921 Ignacio Borrego apoyado por 86 diputados<sup>96</sup> presentó otra iniciativa al pleno de la Cámara de Diputados, en la cual se proponía lo siguiente:

- ◆ La elección del Presidente de la República correspondería al Congreso de la Unión, quien decidiría por votación de la mayoría absoluta de las dos terceras partes de sus miembros. En caso de no obtenerse dicha votación se votaría por los dos candidatos que obtuvieran la mayoría de votos, declarando triunfador a quien lograra mayoría simple.
- ◆ El Presidente de la República nombraría a un Jefe de Gabinete.

---

<sup>96</sup> En ese momento equivalía al 30% de la Cámara de Diputados.

- ◆ El Jefe de Gabinete tendría obligación de informar a las Cámaras acerca de la política a desarrollar por parte del Gobierno, siempre que hubiera cambio de Ministros.
- ◆ El gobierno federal estaría integrado por ministros, quienes serían responsables solidarios ante la Cámara de Diputados por la política general del gobierno e individualmente por actos personales.
- ◆ El Jefe de Gabinete estaría obligado a informar al Congreso de la Unión acerca del estado que guarde la administración y para indicar las líneas directrices de gobierno. Esto se llevaría a cabo en la apertura de sesiones del Congreso, ya fueren ordinarias o extraordinarias.
- ◆ El Presidente de la República quedaba facultado para disolver a la Cámara de Diputados con aprobación del Senado.

Posteriormente, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) en su propuesta de gobierno planteó la instauración de un régimen parlamentario, sin embargo con el surgimiento y la consolidación del partido oficial, este debate se eclipsó y hoy en día, prácticamente ninguno de los partidos se ha inclinado hacia esta forma de gobierno.

Pasando al sistema presidencial, los doctores Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona<sup>97</sup> consideran que éste se caracteriza por presentar los siguientes elementos estructurales: a) un ejecutivo monocéfalo, b) legitimación democrática dual y c) mandatos fijos para ambos poderes.

**a) Ejecutivo monocéfalo:** En el sistema presidencial el Poder Ejecutivo se encuentra a cargo de una sola persona comúnmente denominado “Presidente”, quien es a su vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

El Titular del Ejecutivo es auxiliado por un Gabinete, integrado por personas seleccionadas por el propio Titular del Ejecutivo, sin embargo “(...) los titulares de las secretarías no forman un órgano responsable y solidario, sino que cada uno de ellos está encargado de obrar según la política del Presidente (...)”<sup>98</sup>, por tanto la responsabilidad política de los colaboradores del Presidente de la República se limita a este funcionario, pues fueron elegidos por él y no por el órgano legislativo. Este criterio ha sido sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación, parte XXXV, página 1905:

#### SECRETARIAS DE ESTADO.-

---

<sup>97</sup> Héctor Fix Zamudio et Salvador Valencia Carmona. Op. Cit. p. 258.

<sup>98</sup> Héctor Fix Zamudio et Salvador Valencia Carmona. Op. Cit. p. 258.

**b) Legitimación democrática dual:** Tanto el Titular del Poder Ejecutivo, como los integrantes del órgano legislativo son electos periódicamente mediante sufragio, por lo tanto existe independencia entre ambos órganos, ya que ambos son mandatarios directos del pueblo.

En este punto cabe anotar que el mayor o menor grado de independencia entre estos poderes se da cuando el ejecutivo y el legislativo se encuentran en manos de partidos políticos diferentes, puesto que el Presidente se ve obligado, a negociar sus principales iniciativas legislativas con el o los partidos contrarios.

**c) Mandatos fijos para ambos poderes:** En el régimen presidencial los poderes tienen sus funciones establecidas por la propia Constitución. No existe el derecho del Ejecutivo de disolver el Parlamento ni viceversa<sup>99</sup>, pues ello equivaldría a un golpe de Estado y a la posible implantación de un régimen de facto.

### **1.2.2.3. Sistema mixto.**

El sistema de gobierno mixto también es denominado sistema semipresidencial. En primer lugar un sistema mixto es la síntesis entre el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

---

<sup>99</sup> Hay una excepción cuando se realiza el impeachment o juicio político.

Hay autores como Sartori<sup>100</sup> que señala que el sistema semipresidencial es una oscilación entre parlamentarismo y presidencialismo, en tanto que Duverger<sup>101</sup> nos habla de una alternación entre las fases parlamentarias y presidenciales.

En el sistema mixto el Presidente debe de compartir el poder con un Primer Ministro, quien debe conseguir el apoyo continuo y permanente del Parlamento.

Sartori<sup>102</sup> señala cinco características del sistema semipresidencial:

- ◆ El Presidente, quien es el Jefe de Estado, es elegido por el voto popular, ya sea directa o indirectamente para un período predeterminado.
- ◆ El Presidente comparte el ejercicio del Poder Ejecutivo con un Primer Ministro, con quien establece una estructura de autoridad dual, cuyos tres criterios definitorios son: El Presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo y, en consecuencia su voluntad debe de ser canalizada y procesada por medio del gobierno.
- ◆ En Francia existe un Presidente y al mismo tiempo un Primer Ministro, ambos cuentan con facultades de

---

<sup>100</sup> Giovanni Sartori. Ingeniería Constitucional Comparada. Traduc. Romero Reyes Mazzoni. 2ª ed. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1994. p. 168.

<sup>101</sup> Maurice Duverger. Régime Semi-Présidentiel, en O. Duhamel e Y. Mény (eds.), Dictionnaire.

<sup>102</sup> Ibidem, p. 200.

decisión reales por lo que se presenta lo que los franceses denominan una especie de cohabitación.

- ◆ El Primer Ministro y su gabinete son independientes del Presidente, pero dependientes del Parlamento, tanto el Primer Ministro como los miembros del gabinete están sujetos al voto de confianza o a la moción de censura y su permanencia requiere del apoyo de una mayoría parlamentaria.
- ◆ La estructura de autoridad dual entre el Presidente y el Primer Ministro, permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo.

Respecto de este sistema Duverger señala lo siguiente:

“El jefe de Estado no tiene sino una parte de los privilegios de su homólogo norteamericano. Elegido como él, mediante el sufragio universal, no posee empero la totalidad del poder gubernamental, quedando lo principal en manos del Primer Ministro y del Gabinete, quien dirige la política de la nación, de acuerdo con un Parlamento que puede derribarlos. El Presidente dispone de poderes de regulación, presión e incluso de sustitución, pero no puede mantener al gobierno y a su jefe, es decir, el Primer Ministro, si el Legislativo no lo desea.”<sup>103</sup>

Originalmente se tenía temor a la cohabitación política; sin embargo, la práctica ha demostrado un entendimiento entre el

---

<sup>103</sup> Maurice Duverger. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. España. Ed. Ariel. 1970. s/e. p. 197.

Presidente y el Primer Ministro, pues por ejemplo en Francia, durante la presidencia del propio Mitterrand hubo una cohabitación política con el mismo Jacques Chirac, quien fungía como Primer Ministro.

En un sistema mixto existe un Primer Ministro y un Gabinete responsable ante el Parlamento, el cual debe aprobar su formación y puede provocar su dimisión. El Jefe de Estado (Presidente) no es una figura decorativa como en el sistema Parlamentario, puesto que goza de facultades para adoptar decisiones.

Al igual que en el sistema presidencial, en el sistema mixto, el Jefe de Estado es electo popularmente, por lo que goza de una legitimidad democrática a diferencia de un sistema parlamentario donde el cargo es hereditario.

Suleiman<sup>104</sup> considera que las características primordiales del sistema semipresidencial son:

- ◆ Un presidente electo popularmente.
- ◆ Un presidente que tiene la atribución de disolver al Parlamento.
- ◆ Un Primer Ministro y un gabinete que requieren de la confianza del Parlamento.

---

<sup>104</sup> Alfred Suleiman. Estudio Comparativo de Política, Sociedad y Democracia. s/e. Alemania. Ed. Westview Press. 1995. p. 83.

- ◆ Un Parlamento que tiene la posibilidad de presentar una moción de censura ante el primer ministro o ante cualquiera de los miembros del gabinete.

### **1.2.3. El sistema presidencial y el presidencialismo mexicano.**

En los anteriores apartados se hizo alusión a la génesis y evolución de la relación de poderes, así como al marco teórico de la institución presidencial contemporánea, por lo que ahora nos enfocaremos de manera más concreta al sistema político mexicano, haciendo referencia a las causas que han provocado la preponderancia del Poder Ejecutivo y sus repercusiones.

Una vez precisado el concepto de sistema presidencial, es necesario hablar del presidencialismo, pues es común que la doctrina utilice dichos términos como sinónimo.

Los doctores Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona en su obra de “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado” señalan que el predominio del Ejecutivo en México es una de las características que más ha llamado la atención de los estudiosos nacionales y foráneos y que algunos han opinado que el régimen es una aplicación desviada o deformada del sistema presidencial clásico.

Al respecto, Maurice Duverger señala que “el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente.”<sup>105</sup>

Enrique Sánchez Bringas señala que “(...) el presidencialismo puede definirse como la deformación del sistema presidencial originada en las tendencias autocráticas que se presentan en la realidad.”<sup>106</sup>

El presidencialismo para efectos del presente trabajo es un concepto político que está ligado al sistema presidencial y que se caracteriza por la falta de equilibrio entre los tres poderes constituidos, quedando el Ejecutivo en un plano de superioridad.

El fenómeno del presidencialismo se explica en virtud de que desde el inicio de su vida independiente México “(...) ha sido gobernado por una serie interminable de hombres fuertes o caudillos (...)”<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Maurice Duverger. Instituciones políticas y Derecho Constitucional. España. Ed. Ariel. 1970. s/e. p. 197.

<sup>106</sup> Enrique Sánchez Bringas. Op. Cit. p. 492.

<sup>107</sup> José Carbonell. Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México. 4a. ed. México. Ed. Porrúa. 2001. p. 55.

Cuando se instauró la presidencia en 1824 se caracterizó por “(...) la irrelevancia del cargo y (...) la debilidad de la estructura gubernamental (...)”<sup>108</sup>, ya que hubo una gran cantidad de presidentes que nunca completaron el período para el que habían sido designados<sup>109</sup>.

Posteriormente Benito Juárez concentró una gran cantidad de poder en virtud de la popularidad obtenida a raíz de la derrota del Partido Conservador y del fin de la intervención francesa.

Siguiendo con la cultura del caudillismo Porfirio Díaz llegó a la presidencia como “el héroe del 2 de abril” y llegó a consolidar tal poder que al final del siglo fue considerado “el necesario”. Gobernó de 1877 a 1911 y durante este período el poder político estaba concentrado y todos los actores aceptaban de forma incondicional al dictador como el árbitro inapelable y al que obligadamente se tenía que recurrir en caso de que los diversos intereses entraran en pugna.

La constitución de una oligarquía política y las constantes reelecciones de Porfirio Díaz originaron nuevamente la aparición de caudillos para derrocarlo de la silla presidencial, sin embargo una vez que Díaz abandonó el poder se reinauguró el período de la presidencia inestable.

---

<sup>108</sup> Lorenzo Meyer. El Presidencialismo Mexicano en Busca del Justo Medio. Foro Internacional. México. Num. 143-144. 1996.

<sup>109</sup> Entre la conclusión de la presidencia de Guadalupe Victoria y la caída de Santa Anna (1829-1855) hubo 48 presidentes.

El propio Madero, quien encabezó la revolución sólo logró permanecer quince meses en la Presidencia, ya que Huerta después de traicionarlo le arrancó la renuncia para después fusilarlo junto con su vicepresidente. A Madero le sucedió Pedro Lazcuráin Paredes, quien fue Presidente únicamente por 45 minutos. Victoriano Huerta, a pesar de su traición ocupó la silla presidencial por catorce meses, en virtud de que fue derrocado por los caudillos revolucionarios, quienes lo obligaron a partir al exilio. Los tres presidentes convencionalistas: Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro gobernaron de octubre de 1914 a noviembre de 1915.

La fuente formal del presidencialismo actual es la Constitución Política de 1917 y representa el triunfo de Venustiano Carranza (caudillo de la revolución), quien en su propuesta al Constituyente de Querétaro reconoció el peligro que representaba para México la existencia de un Ejecutivo debilitado y por tanto estructuró a dicho órgano con excesivas facultades en relación con los otros órganos constituidos.

Cabe señalar que con la entrada en vigor de la Constitución Mexicana de 1917 no se solucionó el problema de la inestabilidad en el Poder Ejecutivo, pues los caudillos revolucionarios no cedieron totalmente las armas e inclusive el propio Carranza fue asesinado.

Al término de la revolución México vivía en una anarquía total, ya que existían diversos grupos organizados y gran parte

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

de la población que se había movilizado aún no veía materializados los derechos consagrados en la Constitución. Así, el poder político se encontraba disperso y “(...) cada fracción, grupo o cacique local, lo ejercía sin limite alguno en el territorio bajo su control (...)”<sup>110</sup>.

Para solucionar lo anterior, Plutarco Elías Calles lanzó una convocatoria para formar un Partido que constituyera “(...) un espacio donde el grupo revolucionario pudiera debatir y arreglar los conflictos políticos de una forma institucional y a la vez, poner fin a la violencia política (...)”<sup>111</sup>

En su primera etapa el Partido Nacional Revolucionario fue una alianza de muchos partidos que deseaban ser reconocidos como fuerzas legítimas. El Partido estableció como objetivos primordiales la disciplina de la elite política y la consolidación del proceso de sucesión de los representantes gubernamentales. En esta etapa el Partido no fue instrumento del Presidente, sino de Plutarco Elías Calles, quien se autoproclamó, Jefe Máximo de la Revolución Mexicana.

Una vez que el Partido Nacional Revolucionario se consolidó, los partidos que lo integraron fueron obligados a disolverse y la afiliación al mismo fue de carácter individual. En 1938, Lázaro Cárdenas transformó al Partido Nacional Revolucionario en el

---

<sup>110</sup> José Carbonell, p. 34.

<sup>111</sup> *Id.*

Partido Revolucionario Mexicano dándole una forma masiva y corporativa, ya que integró a los sectores campesino y obrero.

En el 1940, Manuel Avila Camacho reestructuró nuevamente al Partido eliminando al sector militar, por lo que los militares que desearan participar en la vida política del país tenían que hacerlo a través del sector popular y no como representantes de sus corporaciones. En este mismo período se aseguró que los expresidentes abdicarán de toda posibilidad de mantenerse como actores políticos activos, ello con la finalidad de no interferir con las decisiones del Presidente en turno.

Conforme a lo anterior, se puede concluir que el presidencialismo fue resultado tanto de condiciones jurídicas como políticas. Las jurídicas se encuentran en la propia Constitución que establece excesivas facultades al Titular del Poder Ejecutivo y las políticas en el establecimiento de un partido mayoritario, disciplinado y leal a las ordenes del Presidente de la República.

Es de recordarse que la Constitución Mexicana de 1917 fue diseñada para fortalecer al Titular del Poder Ejecutivo "(...) en detrimento de los otros poderes, ya sea mediante la minusvalía del Legislativo o del Judicial, como a través de una amplia centralización en detrimento de las entidades federativas y los municipios (...)"<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> *ibid.* p. 59.

Las circunstancias jurídico-políticas anteriormente descritas configuraron un presidencialismo mexicano con las siguientes características<sup>113</sup>:

- ◆ El Presidente se convirtió en el jefe del Partido predominante, Partido que hasta la fecha está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- ◆ El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores eran miembros del partido predominante y sabían que si se oponían a los deseos del Presidente, las posibilidades de éxito eran casi nulas y seguramente frustrarían su carrera política.
- ◆ La integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por elementos políticos que no se oponían a los asuntos en los cuales el Presidente tenía interés.
- ◆ La marcada influencia del Presidente 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.
- ◆ La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen del Presidente.

---

<sup>113</sup> Jorge Carpizo. El Presidencialismo Mexicano. México. 2ª ed. México. Ed. Siglo Veintiuno Editores, S. A. 1979. p. 25.

- ◆ La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tenía respecto a los medios masivos de comunicación.
- ◆ La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.
- ◆ Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- ◆ La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello existiera fácticamente ningún freno en el Senado.
- ◆ El gobierno directo de la región más importante, el Distrito Federal, sede de los poderes federales.
- ◆ Un elemento psicológico en el que en lo general se aceptaba el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestionara.

Durante las décadas de gobierno priísta, las facultades del Presidente de la República iban más allá de lo permitido por la Constitución y dichas facultades metaconstitucionales<sup>114</sup> marcaron

---

<sup>114</sup> Las facultades metaconstitucionales son "una serie de atribuciones que no se encuentran en la Constitución; por el contrario, surgen a partir de la situación política y del papel que en ella juega la presidencia". José Carbonell. *Op. Cit.* p. 59.

aún más el carácter presidencialista al sistema de relación de poderes mexicano.

Sin embargo, con la integración de la Cámara de Diputados en las elecciones de 1997 comenzó a cambiar totalmente el panorama, puesto que la diputación del Partido Revolucionario Institucional ya no contó con la mayoría absoluta, posteriormente en las elecciones del 2 de julio de 2000 el cambio fue más radical, ya que este partido político perdió el control de ambas Cámaras e inclusive la Presidencia de la República.

Actualmente el sistema político mexicano ya no presenta las anteriores características, lo cual no implica que se esté practicando verdaderamente el sistema presidencial, pues ahora se presenta lo que los politólogos denominan neopresidencialismo, caracterizado por un Poder Ejecutivo debilitado, lo cual será analizado en el Capítulo Tercero de la presente investigación.

*CAPÍTULO II*

*EJECUCIÓN DE LA  
INSTITUCIÓN  
PRESIDENCIAL EN EL  
DERECHO MEXICANO*

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **EJECUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN EL DERECHO MEXICANO**

#### **2.1. Presidente, presidencialismo y Poder Ejecutivo.**

El análisis de las instituciones que se relacionan con el sistema presidencial es indispensable para poder determinar las causas de su hipertrofia, por ello en el presente apartado se analizarán dichas instituciones, así como el marco jurídico por el cual se regulan.

##### **2.1.1. Delimitación conceptual.**

Una vez que se ha ubicado al Poder Ejecutivo dentro de la estructura del Estado Mexicano, es necesario analizar los conceptos de presidente, presidencialismo y Poder Ejecutivo, así como las diferencias que las mismas presentan. Cabe señalar que estos temas ya fueron tocados en el capítulo anterior, sin embargo cabe analizarlos nuevamente para estar en posibilidad de establecer sus diferencias.

En principio, el Poder Ejecutivo no es un poder en sí, sino una de las tres funciones estatales, pues es de recordar que el poder del Estado Mexicano es único e indivisible, sin embargo para su

mejor ejercicio se divide en tres funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, tal y como lo dispone el artículo 49 de la Constitución Política:

**Artículo 49.-** El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ahora bien, el Capítulo III del Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado “Del Poder Ejecutivo”, en su artículo 80 claramente diferencia los conceptos de Poder Ejecutivo y Presidente de la República al señalar que “(...) se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’.”

El Poder Ejecutivo o función ejecutiva se manifiesta precisamente en la ejecución de la ley, mediante actos de autoridad concretos, particularizados e individualizados.

El maestro Gabino Fraga al referirse a la función administrativa desde el punto de vista formal, señala que ésta (...) consiste en la actividad del Estado realizada por el Poder Ejecutivo (...) <sup>115</sup>.

Por su parte, el Doctor Salvador Valencia Carmona manifiesta que la función administrativa desde el punto de vista

---

<sup>115</sup> Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 41ª ed. México. Ed. Porrúa. 2001. p. 38.

material (...) consiste en una actividad autónoma y constante mediante la cual se afectan, dentro de los límites fijados por el orden jurídico, una serie de tareas concretas tendientes a satisfacer intereses generales en donde el Estado actúa de oficio como parte interesada de los actos que realiza, mismos que tienen un objeto: la prestación de un servicio y la realización de actividades reguladas por el interés público (...) <sup>116</sup>.

Conforme a lo anterior se justifica que la función ejecutiva no sea ejercida únicamente por el órgano formalmente ejecutivo, pues la Constitución Mexicana al adoptar un régimen flexible de división de poderes faculta a los órganos legislativo y judicial para realizar dicha función.

Es incorrecto que la Constitución al regular a los órganos constituidos los denomine como poderes, pues crea confusión en cuanto a la función en sí y el órgano encargado de su ejercicio.

Ahora bien, el Diccionario para Juristas de Juan Palomar de Miguel considera que el Presidente de la República es "(...) el titular que en las formas republicanas de gobierno, encarna la jefatura del Estado, y por ello viene a representar la unidad suprema del mismo, es elegido en forma electiva y la duración de su cargo es temporal (...) "<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Salvador Valencia Carmona. Manual de Derecho Constitucional General y Comparado. 2ª ed. México. Ed. Porrúa. 1999. p. 51.

<sup>117</sup> Juan Palomar de Miguel. Diccionario para juristas. 2ª ed. México. Ed. Porrúa. 1995. p. 1236.

La anterior definición aporta algunas de las características del Presidente de la República: a) Es el Jefe de Estado, b) Su cargo es por elección y c) Su cargo es temporal. Sin embargo, no coincidimos del todo con la definición, pues omite señalar que la elección es efectuada por el pueblo, que el Presidente es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y sobre todo omite la principal característica que es la titularidad del Poder Ejecutivo.

Por su parte, en la serie de Diccionarios Jurídicos Temáticos se define al Presidente de la República como el “(...) individuo en el que la Constitución deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo (art.80) y a quien también se le denomina Presidente de la República, presidente, poder ejecutivo, ejecutivo de la Unión, ejecutivo federal y ejecutivo de la Federación.”<sup>118</sup>

En efecto, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es el órgano unipersonal encargado primordialmente de realizar la función ejecutiva, sin que ello implique que se encuentre imposibilitado para realizar funciones materialmente legislativas y judiciales.

Lo anterior es corroborado por el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas:

El artículo 80 constitucional dispone que el ejercicio del poder ejecutivo federal se deposita en sólo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Luego,

---

<sup>118</sup> Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Constitucional. *Op. Cit.* p. 102.

el Presidente de la República o de México, como también se le suele denominar, es el encargado de uno de los tres poderes constituidos y de carácter federal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos crea, organiza y le otorga su competencia al Presidente de la República<sup>119</sup>.

El sistema presidencial es una de las formas en que se presentan las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en el cual ambos poderes son independientes entre sí.

Conforme a lo anterior, claramente se pueden diferenciar los conceptos de Poder Ejecutivo, Presidente y sistema presidencial, pues el Poder Ejecutivo es una función estatal, el Presidente es el órgano encargado de llevarla a cabo y el sistema presidencial es una forma en la cual se relacionan los poderes ejecutivo y legislativo.

### **2.1.2. Marco jurídico aplicable.**

Antes de tratar la problemática que se presenta en el sistema presidencial mexicano, es pertinente analizar el marco jurídico que da vida a dicho régimen.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 80 consagra el Ejecutivo unipersonal, es decir, dicho Poder reside en un sólo individuo y no en varios como sucede en los sistemas parlamentarios. Cabe recordar que en anteriores

---

<sup>119</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. P-Z. 9 ed. México. Ed. Porrúa. 1996. p. 2507.

Constituciones se estableció un Ejecutivo plural, tal es el caso de la Constitución de Apatzingán que depositó dicho poder en tres personas.

La unipersonalidad del Poder Ejecutivo se justifica en el hecho de que la aplicación de la Ley debe efectuarse de manera rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción.

En este contexto cabe mencionar que los Secretarios de Estado no están a cargo del Poder Ejecutivo, sino que únicamente son colaboradores del Presidente de la República y todos los actos que éstos realizan son imputables al Titular de dicho poder.

Por otra parte al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se accede por obtener una mayoría relativa en votaciones populares directas<sup>120</sup> y sólo puede ser ejercido durante seis años.

Para el despacho de los asuntos y el ejercicio de sus atribuciones, el Presidente de la República se apoya en una estructura administrativa definida por el artículo 90 Constitucional como “Administración Pública Federal”. Dicho dispositivo señala lo siguiente:

---

<sup>120</sup> Con posterioridad se analizará a profundidad el mecanismo de elección del Presidente de la República. *Vid. Supra.* Apartado 2.2.1. p. 93 de la obra que se revisa.

**Artículo 90.-** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y la Departamentos Administrativos y definirá las bases Generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La Administración Pública Federal desde el punto de vista formal es “(...) el organismo público que ha recibido del poder político, la competencia de los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales (...)”<sup>121</sup>. Desde el punto de vista material, la Administración Pública Federal “(...) es la actividad de este organismo considerando sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como en los particulares para asegurar la ejecución de su misión (...)”<sup>122</sup>.

La Administración Pública Federal Centralizada se encuentra integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> Gabino Fraga. *Op. Cit.* p. 128.

<sup>122</sup> *Id.*

<sup>123</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla a los Departamentos Administrativos como parte de la Administración Pública Federal Centralizada, sin embargo el último departamento administrativo fue el Departamento del Distrito Federal que desapareció en 1996.

De conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Administración Pública Federal Paraestatal se compone por los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

## **2.2. Procedimientos constitucionales relacionados con la institución presidencial.**

En este apartado se analizará el mecanismo para acceder al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las reglas que deben de seguirse para sustituir a dicho funcionario en sus ausencias y la manera en la cual puede ser destituido.

### **2.2.1. Elección.**

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se elige mediante sufragio universal, utilizando el sistema de mayoría relativa, comienza el ejercicio de su cargo a partir del 1° de diciembre y por un período de seis años, pasados los cuales no se puede presentar a la reelección en ningún caso, tal y como lo dispone el artículo 83 de la Constitución Política:

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

Para acceder a la Presidencia de la República se deben de cumplir una serie de requisitos, los cuales son definidos por Eduardo Román González como “(...) las características mínimas necesarias que debe reunir una determinada persona con el objeto de estar jurídicamente acreditada para aspirar a dicho cargo y, por consiguiente, participar en el proceso electoral con el status de ‘candidato’.”<sup>124</sup>

Ahora bien, dichos requisitos se encuentran contenidos en el artículo 82 Constitucional:

**Artículo 82.-** Para ser Presidente se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijos de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador

---

<sup>124</sup> Eduardo Román González. Perspectivas del Derecho en México. Concurso Nacional de ensayo Jurídico. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000. 1ª. ed. 2008 p.

General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

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

El anterior precepto descalifica a los mexicanos por naturalización y a aquellos mexicanos por nacimiento que no tengan por lo menos un padre que sea mexicano por nacimiento. Este requisito se justifica en el hecho de la persona en quien recae la institución presidencial debe tener "(...) una unión por antecedentes de familia y por el conocimiento del medio actual nacional (...) de tal suerte que en la conciencia de todo el pueblo mexicano esté que el presidente es la encarnación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma."<sup>125</sup>.

Por otro lado se exige que los aspirantes a ocupar la Presidencia de la República tengan por lo menos un año de residencia en el país, pues la persona que va a ocupar el cargo debe de tener un amplio conocimiento de la realidad y no estar desvinculado de los problemas nacionales. Coincidimos con el doctor Jorge Carpizo, en el hecho de que el tiempo de residencia exigido es insuficiente para lograr la finalidad señalada.

Vale la pena recordar el caso de Ortiz Rubio, quien fue candidato a la Presidencia sin haber residido en el país el año

---

<sup>125</sup> Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. *Op. Cit.* p. 80-9.

anterior al día de la elección, ya que ese año se había desempeñado como embajador de México en Brasil y había estado ausente durante ocho años. Al momento de efectuar su registro se alejó la extraterritorialidad.

Para ocupar el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se establece una presunción constitucional, por virtud de la cual se considera que una vez cumplidos los 35 años, ya se alcanzó la madurez y experiencia para desempeñar las funciones propias del mismo. Es de hacer notar que la Constitución establece una edad mínima, sin embargo no contempla una edad máxima, por lo que se podría acceder al cargo con cualquier edad después de los 35 años.

Los requisitos contemplados en las fracciones IV, V y VI encuentran su justificación en el hecho de que los aspirantes al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos deben separarse de cualquier puesto que pudiera afectar la libertad del sufragio, pues se podría dar el caso de que los servidores públicos importantes utilizaran recursos públicos y el poder de su cargo, y los ministros religiosos podrían manipular a los ciudadanos a través de los valores religiosos.

El procedimiento de la elección se encuentra a cargo del Instituto Federal Electoral y las impugnaciones que se pudieran presentar corresponde resolverlas al Poder Judicial a través de su

Tribunal Electoral, por lo cual la comprobación de los requisitos para acceder al cargo es analizada dos veces por órganos distintos.

Lo anterior, se corrobora con la tesis de jurisprudencia número J.11/97 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que al rubro señala:

**ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS.  
OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN.**

Cabe Señalar que el anterior criterio no ha sido emitido con relación a la elección presidencial, puesto que la elección del 2 de julio de 2000 fue la primera en la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación calificó la validez de la elección, ya que anteriormente esta función le correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Los aspirantes a candidatos a la Presidencia de la República deben registrarse entre el 1º y el 15 de enero del año de la elección ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, tal y como lo dispone el inciso e) del artículo 177 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>126</sup>. Una vez recibida la solicitud, el Consejo cuenta con un plazo de tres días para resolver sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Código, en caso de que no se reúnan dichos requisitos se debe notificar tal

---

<sup>126</sup> Si la solicitud se presenta fuera de este plazo, la misma será desechada de plano.

circunstancia al partido político que postula al candidato para que subsane los requisitos omitidos o en su defecto sustituya la candidatura en un plazo de cuarenta y ocho horas.

Una vez transcurridos los plazos legales (tres días o tres días más cuarenta y ocho horas) el Consejo General debe celebrar una sesión “cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan.” La determinación del Consejo debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, tal y cómo lo disponen los artículos 179 y 180 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cabe señalar que contra la resolución de la aceptación o cancelación de las candidaturas únicamente procede el recurso de apelación establecido en el inciso b) párrafo 1 del artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que señala lo siguiente:

**Artículo 40.-**

1. ...

b) Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva.

El recurso de apelación es competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de

conformidad con lo que dispone el inciso b) del párrafo segundo del artículo 44 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho recurso deberá promoverse dentro de los cuatro días siguientes a aquél en que se notifique o se tenga conocimiento de la resolución de la aceptación o cancelación de la candidatura.

Una vez que se han publicado los registros aceptados inicia el período de campaña, en el cual los partidos políticos y los candidatos contendientes dan a conocer al electorado sus propuestas de trabajo.

Se presenta la jornada electoral, en la cual los ciudadanos acuden a las casillas electorales a expresar su voluntad a través del voto.

Al final de la jornada electoral se hace el escrutinio o recuento de los votos, determinando los válidos y aquellos que sean materia de anulación. El personal de cada casilla asienta en el acta correspondiente los resultados obtenidos y envía las urnas a la sede del distrito o circunscripción al que pertenezca la casilla. En cada distrito los ciudadanos representantes de los partidos políticos y de las autoridades, realizan el cómputo de los resultados obtenidos en las casillas adscritas al distrito.

En este punto cabe destacar que el artículo 41 de la Constitución Política otorga al Instituto Federal Electoral la tarea de realizar el cómputo de la elección de Presidente de los Estados

Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, sin embargo una vez efectuado dicho cómputo, los votos deben ser remitidos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que éste efectúe el cómputo final y declare triunfador al que tenga mayoría de votos.

La fracción II del párrafo cuarto del artículo 99 Constitucional, dispone que el Tribunal Electoral tendrá facultades para resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones que se presenten en contra de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. En la misma fracción se establece una facultad no jurisdiccional del Tribunal, ya que no consiste en resolver ninguna impugnación o conflicto electoral, sino en realizar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto, labor de administrativa electoral, que es la realización de dicho cómputo, atribución que antes correspondía a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

La Constitución plantea dos hipótesis:

**a) *Que no exista ninguna impugnación a elección presidencial:*** En este caso al no haber conflicto que resolver, el Tribunal Federal Electoral simplemente suma las cantidades de los

votos obtenidos en todos los distritos del país por los candidatos participantes y declara a aquél que haya resultado triunfador.

***b) Que se presenten impugnaciones a los resultados de la elección presidencial:*** En este supuesto las impugnaciones serán resueltas por la Sala Superior del Tribunal Electoral en una sola instancia, para que una vez concluido el procedimiento se realice el cómputo final.

Las impugnaciones a la elección presidencial se realizan mediante el juicio de inconformidad previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El acto impugnabile en el caso de la elección de Presidente de la República son los resultados consignados en las actas del cómputo distrital, por la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.

Cabe señalar que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no establece las causas por las cuales la elección presidencial debe ser considerada nula, por lo que de presentarse el caso, el Tribunal Electoral deberá realizar una interpretación sistemática y funcional de conformidad con el artículo segundo de la misma Ley.

Una vez que han sido calificadas las elecciones y resueltas las impugnaciones, la Cámara de Diputados expide el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de

Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Posteriormente el Presidente Electo toma posesión del cargo el 1° de diciembre y para ello, en términos del artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe rendir la siguiente protesta ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente:

Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande.

### **2.2.2. Sustitución.**

La Constitución Mexicana vigente no prevé la sustitución del Presidente de la República por una persona predeterminada, pues la historia de nuestro país dejó entrever al Constituyente de 1917 que la figura del vicepresidente causaba un peligro para el Presidente Constitucional y por ello decidió otorgar al órgano legislativo la facultad de designar a la persona que debe desempeñar la función ejecutiva en caso de que su Titular se ausente temporal o definitivamente.

Al respecto el doctor Ignacio Burgoa Orihuela señala que “(...) la implantación de la vicepresidencia fue un ominoso

desacierto en que inconsulta y desaprensivamente incurrieron los constituyentes del 24 por el afán de imitar extralógicamente las instituciones norteamericanas (...)”<sup>127</sup>

En efecto, en la Constitución de 1824 la vicepresidencia recaía en el candidato a la Presidencia que hubiese obtenido el segundo lugar en votación, o sea, como afirma Tena Ramírez, en el candidato “(...) del partido contrario, postergado en los comicios y que podía convertirse –como a veces sucedió– en centro de intrigas para suplantarlo al Presidente y en director de una política contraria a la de éste (...)”<sup>128</sup>.

Mediante un sistema distinto, la Constitución mexicana de 1857 dio al Presidente de la Suprema Corte de Justicia la función de reemplazar al Ejecutivo Federal en sus ausencias temporales y en la absoluta mientras ocurría la nueva elección. La politización del Poder Judicial, los enfrentamientos entre el Presidente de la Corte y el Presidente de la República, fueron suficientes para impugnar este sistema.

Posteriormente a la Constitución de 1857, adquirió relevancia la iniciativa del constitucionalista y jurista Ignacio L. Vallarta, consistente en elegir, junto con el Presidente a tres personajes que se llamarían “insaculados”, para que uno de ellos fuese escogido por el Congreso para sustituir al Presidente en sus

---

<sup>127</sup> Burgoa Orihuela. *Op. Cit.* P. 420.

<sup>128</sup> Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional*. México. Ed. Porrúa. 1994. p. 451.

faltas temporales o absolutas al ocurrir éstas. Este proyecto fue detenido y abortado en el Senado de la República, pero su propuesta esencial triunfó en la reforma de 1882, "(...) según la cual debían cubrirse las faltas del Presidente de la República por el Presidente en ejercicio del Senado o de la Permanente en su caso, sea cual fuere (...)"<sup>129</sup>. Este sistema sólo duró catorce años.

Una nueva reforma en 1896 determinó que el Secretario de Relaciones Exteriores y en su defecto el de Gobernación sustituyeran al Presidente en tanto el Congreso procedía a su designación. Para darle a la sustitución presidencial un toque "democrático" dentro de la dictadura, en 1904 se realizó otra reforma impulsada por Emilio Rabasa para establecer la vicepresidencia autónoma, combinada con el sistema anterior en caso de la falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente.

La lucha por la vicepresidencia, ante una muy probable falta absoluta de un dictador envejecido, estuvo detrás del levantamiento maderista de 1910, pues Madero abrigaba la esperanza de ser seleccionado por Porfirio Díaz para ese cargo.

No obstante, Porfirio Díaz y su vicepresidente renunciaron, por lo que ascendió a la primera magistratura el Secretario de Relaciones Exteriores, quien convocó a elecciones.

---

<sup>129</sup> *Ibid.* 453.

La elección fue ganada por Francisco I. Madero, quien asumió la presidencia, correspondiendo la vicepresidencia a José María Pino Suárez. Ambos fueron asesinados por Victoriano Huerta, asume la presidencia Lazcuráin como Secretario de Relaciones Exteriores, quien obligado por el militar golpista, dura en el cargo sólo el tiempo suficiente para designar a Victoriano Huerta como Secretario de Gobernación y redactar su renuncia. Al no haber tampoco Secretario de Relaciones Exteriores, Huerta asciende a la jefatura del Estado y del Gobierno revestido de una aparente legalidad constitucional que jamás convenció a nadie.

Dados los antecedentes anteriormente descritos, el Constituyente de 1917 implantó un sistema totalmente diferente a los anteriores, pero complicado para la comprensión popular inmediata. Así, a la falta absoluta del Titular del Ejecutivo, éste es reemplazado por un Presidente Interino, o un Presidente Sustituto, o un Presidente Provisional.

El procedimiento de sustitución del Presidente de los Estados Unidos variará dependiendo si la falta es temporal o definitiva.

Hay dos supuestos en los que el Presidente se puede ausentar temporalmente:

a) Conforme al artículo 88 de la Constitución, se puede ausentar del territorio nacional con el permiso del Congreso de la

Unión o de la Comisión Permanente, sin que en este caso sea necesario sustituirlo.

b) Cuando se encuentre impedido para desarrollar sus funciones deberá solicitar licencia para ausentarse al Congreso de la Unión o en su caso, a la Comisión Permanente. Cabe señalar que la Comisión Permanente se encuentra facultada para otorgar la licencia y nombrar a un Presidente Interino únicamente cuando ésta no exceda de treinta días, pues en caso contrario deberá convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que sea éste quien resuelva la licencia, y de considerarla procedente erigido en Colegio Electoral designará al Presidente Interino.

La Constitución no señala expresamente cuales son las causas de ausencia definitiva, sin embargo inferimos que se pueden presentar las siguientes:

- ◆ Muerte.
- ◆ Incapacidad física o mental.
- ◆ Renuncia por causa grave calificada por el Congreso de la Unión.
- ◆ Falta de presentación del Presidente Electo.
- ◆ Falta de verificación o declaración de la elección antes del 1° de diciembre.

El procedimiento para suplir la ausencia definitiva del Titular del Poder Ejecutivo dependerá del momento en que ocurra la ausencia.

Si la ausencia ocurre durante los dos primeros años el Congreso de la Unión se constituye en Colegio Electoral con un quórum de las dos terceras partes de sus miembros y mediante escrutinio secreto designa por mayoría absoluta de votos a un Presidente Interino.

Dentro de los diez días siguientes a la designación del Presidente Interino se expide una convocatoria para que mediante elección popular directa se designe al Presidente Constitucional. Es de señalar que entre el plazo de la convocatoria y la de las elecciones debe mediar un plazo no menor a catorce meses ni mayor a dieciocho.

Una vez que se haya designado a un Presidente por sufragio popular, el Presidente Interino deberá entregar el cargo al Presidente Electo para que sea éste quien concluya el período.

Si el Congreso no se encuentra en sesiones, la Comisión permanente designará a un Presidente Provisional y al mismo tiempo convocará al Congreso a sesiones extraordinarias para que éste designe al Presidente Interino.

Ahora bien, si la ausencia ocurre durante los últimos cuatro años y el Congreso de la Unión se encuentra en sesiones, éste

designará a un Presidente Sustituto, quien concluirá el período constitucional.

Si el Congreso no se encuentra en sesiones, la Comisión permanente designará a un Presidente Provisional y al mismo tiempo convocará al Congreso a sesiones extraordinarias para que éste designe al Presidente Sustituto.

Si al iniciarse el período presidencial no se presenta el Presidente Electo o no existe una elección calificada como válida el Presidente saliente debe dejar el encargo y el Congreso de la Unión designa un Presidente Interino siguiendo a las mismas reglas establecidas para la sustitución cuando la ausencia ocurre dentro de los dos primeros años del período.

El procedimiento de sustitución presidencial se encuentra detallado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 5, 6, y 10.

El Congreso se reúne en sesión conjunta de las Cámaras en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados, o en el que se habilite para tal efecto con el objeto de tratar lo relativo a la suplencia presidencial. El Presidente de la Cámara de Diputados funge como Presidente del Congreso.

La convocatoria a elecciones que emite el Congreso de la Unión no puede ser vetada por el Presidente Interino y la misma debe ser emitida en un lazo no mayor de diez días naturales,

contados a partir del siguiente, al del nombramiento del Presidente Interino.

Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 36 y 37, regulan lo relativo al procedimiento de mérito:

**Artículo 36.-** Cuando se trate de renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República, estando el Congreso en sesiones, las Cámaras deberán reunirse en el local de la de Diputados, a las nueve de la mañana del día siguiente a aquél en que se reciba la solicitud de renuncia o la nota de licencia o haya ocurrido la falta, aún cuando ese día sea feriado. La reunión de ambas Cámaras en sesión de Congreso de la Unión para los efectos de los citados artículos 84, 85 y 86 de la Constitución, se verificará sin necesidad de convocatoria alguna y la sesión será dirigida por la mesa de la Cámara de Diputados.

**Artículo 37.-** Si por falta de quórum o por cualquier otra causa no pudiera verificarse esta sesión extraordinaria, el Presidente tendrá facultades amplias para obligar a los ausentes, por los medios que juzgue más convenientes para concurrir a la sesión.

Este sistema, complicado y difícil, ha resuelto los problemas de inestabilidad provocados por la vicepresidencia, pero disminuye el carácter representativo del cargo del Presidente de la República y hace lenta la adopción de una decisión que debiera tomarse con rapidez.

Adicionalmente, si bien la intervención del Congreso inviste de legitimidad soberana la designación de un Presidente, no ocurre igual cuando la designación recae en una Comisión Permanente cuyas funciones, en este caso, exceden el carácter de órgano

transitorio, es decir, el de una Comisión para los recesos que carece de funciones legislativas.

### **2.2.3. Destitución.**

El segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la destitución del Presidente de la República cuando éste comete traición a la patria o delitos graves del orden común.

El procedimiento para destituirlo se encuentra contemplado en el párrafo cuarto del artículo 111 de la Carta Magna al señalar que “por lo que hace al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110”, en el cual se regula el procedimiento denominado “juicio político”.

Cabe señalar que los artículos 110 y 111 de la Constitución Política prevén procedimientos distintos, pues como ya se mencionó el primero se refiere al juicio político, mientras que el segundo regula la declaración de procedencia penal, no obstante ambos procedimientos pueden traer como consecuencia la destitución del servidor público enjuiciado.

Al interpretar los artículos 108, 109 y 111 constitucionales se deduce que el Presidente de la República goza de un amplio fuero constitucional, pues además de que su responsabilidad penal se

encuentra limitada a traición a la patria y delitos graves del orden común, la sustanciación del procedimiento para exigirla sigue las reglas del juicio político, ya que la Cámara de Diputados se constituye en órgano de acusación y la Cámara de Senadores en Jurado de Sentencia.

En caso de que la Cámara de Diputados determine que ha lugar a proceder en contra del Presidente de la República, el Senado es el juez penal que aplica la sanción correspondiente, por lo que el conocimiento de sus delitos se excluye constitucionalmente de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

En caso de que la resolución de alguna de las cámaras fuere negativa se suspende todo el procedimiento sin que esto sea obstáculo para que la imputación reanude su curso cuando el Presidente de la República concluya su encargo. Si la resolución es positiva el Presidente de la República es destituido e inhabilitado para ocupar cargos públicos.

Conforme a lo anterior, se puede concluir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la destitución del Presidente de la República cuando éste comete traición a la patria o delitos graves del orden común, sin embargo, el procedimiento para destituirlo sí bien es el de declaración de procedencia, éste se ajusta a las reglas del juicio político.

Bajo este esquema, la denuncia en contra de actos cometidos por el Presidente de la República que pudiesen implicar traición a

la patria o delitos graves del orden común, se realiza ante la Cámara de Diputados y está facultado para hacerlo por escrito cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad.

En este punto cabe mencionar que la denuncia también puede ser presentada por el Ministerio Público como representante de la sociedad, no obstante, el nombramiento de Procurador General de la República se realiza a propuesta del Titular del Ejecutivo, por lo que difícilmente este último promovería ante la Cámara de Diputados una denuncia que pudiese afectar a la persona que promovió su nombramiento.

Conforme al artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la denuncia debe presentarse ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turna a la subcomisión de examen previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente. La Oficialía Mayor debe dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección informa al Presidente de la República

sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que debe a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

La subcomisión de examen previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el Presidente de la República se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere la ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a traición a la patria o delitos graves del orden común.

Asimismo, la subcomisión de examen previo debe analizar y elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del Presidente de la República y entonces, amerita la instauración del procedimiento. En caso contrario la subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

En el supuesto de que se presenten pruebas supervenientes, la subcomisión de examen previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

La resolución que dicte la subcomisión de examen previo, desechando una denuncia, puede ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los presidentes de las comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones.

La resolución que dicte la subcomisión de examen previo declarando procedente la denuncia, será remitida al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar que se turne a la sección instructora de la Cámara.

La sección instructora debe practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de la denuncia; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el Presidente de la República.

Para tales efectos la sección instructora abrirá un período probatorio de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el Presidente de la República, así como las que la propia sección estime necesaria.

Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la sección instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario.

En todo caso, la sección instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del Presidente de la República y

sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la sección instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del Presidente de la República, las conclusiones de la sección instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de denuncia, que dio origen al procedimiento.

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del Presidente de la República, las conclusiones terminaran proponiendo que se declare que ha lugar a proceder y se acuse al Presidente de la República ante la Cámara de Senadores.

La sección instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara dentro del plazo de sesenta días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a

no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

Estos plazos deberán quedar comprendidos dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

Una vez emitidas las conclusiones la sección instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al Presidente de la República, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

En dicha audiencia la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la sección instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al Presidente de la República o a su defensor, o a ambos

si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el Titular del Ejecutivo y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante, el Presidente de la República y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora.

Si la Cámara de Diputados resolviese que no procede acusar al Presidente de la República, éste continuará en el ejercicio de su cargo.

En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que la sostengan ante el Senado.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido el plazo anterior, con alegatos o sin ellos, la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la

sanción que en su concepto deba imponerse al Presidente de la República y expresando los preceptos legales en que se funde.

La sección podrá escuchar directamente a la Comisión de diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse en Jurado de Sentencia, dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, precediendo la Secretaría a citar a la Comisión de diputados, al Presidente de la República y a su defensor.

A la hora señalada para la Audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en jurado de sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

- ◆ La Secretaria dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento.
- ◆ Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de diputados, al servidor público y su defensor.
- ◆ Retirados el Presidente de la República y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a

discutir y a votar las conclusiones y se procederá a la aprobación de los puntos de acuerdo que en ellas se contengan; el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Las resoluciones de las Cámaras son definitivas e inatacables, por lo que no procede en su contra el juicio de amparo, además de que evidentemente el Titular del Ejecutivo no puede hacer observaciones, pues es de recordarse que el procedimiento se instaura en contra de su persona.

Por último, vinculado con el tema, de acuerdo al tercer párrafo del artículo 110 constitucional, la sentencia que se dicte sólo podrá tener como sanciones la destitución y/o la inhabilitación.

## **2.3. Facultades y finalidades de la institución presidencial.**

### **2.3.1. Facultades en materia administrativa.**

Gabino Fraga define a las facultades administrativas como “(...) la aplicación diaria de la ley y al funcionamiento normal y constante de los servicios públicos (...)”.<sup>130</sup> Dentro de estas se

---

<sup>130</sup> Gabino Fraga. *Op. Cit.* p. 65.

encuentran: a) Facultades de nombramiento, b) facultades de remoción, c) facultades de defensa y seguridad nacional, d) facultades en materia diplomática, e) facultades en relación con la justicia y f) facultades generales de administración pública.

**a) *Facultades de nombramiento:*** El Presidente puede nombrar libremente a los Secretarios de despacho y a los oficiales del Ejército, la Armada y Fuerza Área Nacionales.

Tratándose de los ministros, los agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y oficiales superiores de tales cuerpos armados, empleados superiores de Hacienda y Procurador de la República, el Presidente puede nombrarlos, pero para que el nombramiento surta efectos se requiere de la aprobación del Senado o de la Comisión permanente, en su caso.

Finalmente, por lo que hace a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente debe presentar una terna ante el Senado para que éste haga el nombramiento respectivo.

**b) *Facultades de remoción:*** Las facultades de remoción las puede ejercitar libremente por lo que hace a los secretarios de despacho, a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de hacienda. Como ejemplo de esta facultad se puede mencionar la reciente destitución del licenciado Víctor Lichtinger Waisman como Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Cabe señalar que el Presidente de la República no cuenta con facultades para remover libremente a los empleados burocráticos federales, pues en términos de la fracción IX del Apartado B del artículo 123 Constitucional, dichos funcionarios únicamente pueden ser removidos cuando medie una causa justificada.

**c) *Facultades de defensa y seguridad nacional:*** Bajo este rubro se engloban las facultades que se le otorgan al Presidente de la República como Jefe del Ejército, de la Guardia Nacional, de la Armada y de la Fuerza Aérea, ya que le incumbe el mando supremo de estos cuerpos para hacer frente a la responsabilidad que tiene de defender el Estado Mexicano, a su territorio y a su población contra agresiones exteriores y de asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores. Para hacer efectivas dichas facultades, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos también se encuentra investido de la facultad para declarar la Guerra en nombre de México, “previa Ley del Congreso de la Unión.”

**d) *Facultades en materia diplomática:*** De la fracción X del artículo 89 Constitucional se desprende que el Presidente de la República es el director de la política internacional de México y sólo a él le compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe sobre la base del

respecto recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las que pretendan fomentar el intercambio comercial, mediante la celebración de tratados y convenios, cuya aprobación corresponde al Senado.

### **2.3.2. Facultades en materia legislativa.**

Las facultades legislativas que posee el Presidente de la República son aquellas que se relacionan con la facultad de emitir normas de carácter general, abstractas e impersonales y básicamente son: a) la iniciativa de ley, b) el derecho de veto, c) la celebración de tratados internacionales, d) la facultad reglamentaria, e) la facultad para legislar por situaciones de emergencia y f) las facultades extraordinarias para legislar en materia hacendaria.

**a) *La iniciativa de ley:*** Esta facultad se encuentra contemplada por la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política y consiste el derecho que tiene el Presidente de la República para presentar iniciativas legislativas y de esta manera obligar al Congreso de la Unión a iniciar el proceso legislativo. Cabe señalar que esta facultad no es exclusiva del Titular del Ejecutivo Federal, pues las Legislaturas de las entidades federativas y los Senadores y Diputados Federales también pueden hacer uso de dicha facultad.

**b) El derecho de veto:** El vocablo “veto”, proviene del verbo latino *vetare* que significa prohibir, vedar o impedir. Dentro del proceso legislativo, el Presidente de la República cuenta con la facultad de vetar los proyectos de ley que ya han sido aprobados por el Congreso de la Unión y de esta manera impedir que se conviertan en ley, tal facultad es concedida por el inciso c) del artículo 72 de la Constitución Mexicana.

Existen tres tipos de veto: el veto total, el veto parcial y el veto de bolsillo.

En el veto total se da una expresión de voluntad por parte del órgano ejecutivo, donde expresamente veta un proyecto de ley. Para este tipo de veto existe la posibilidad de anularlo a través de una mayoría calificada, como una respuesta a lo que fue la obstrucción legislativa por parte del Poder Ejecutivo.

El veto parcial se presenta cuando el Titular del Ejecutivo señala una oposición a determinados artículos de del proyecto de ley que fue puesto a su consideración, no veta en su totalidad la propuesta del Poder Legislativo.

El veto de bolsillo consiste en que el Legislativo envía al Ejecutivo un proyecto de ley a efecto de que éste lo sancione y el Ejecutivo simplemente no lo sanciona. De ahí que se le llame veto de bolsillo porque el Presidente mete al bolsillo ese proyecto legislativo de tal suerte que ese proyecto de ley nunca puede entrar en vigor porque no recibió la sanción de parte del Poder Ejecutivo.

A pesar de que el Presidente está constitucionalmente obligado a promulgar las leyes que aprueba el Congreso de la Unión, no existe ningún tipo de sanción o mecanismo que pueda generar una especie de afirmativa ficta, en otros países e incluso en algunas entidades de la República Mexicana se señala que si el Titular del Poder Ejecutivo no promulga un proyecto de ley que le fue remitido por parte del Poder Legislativo, éste se entenderá aprobado si dentro de un período establecido no se realiza la promulgación, o en su caso, se emita expresamente el veto.

Respecto de la falta de promulgación de un proyecto de Ley por parte del Ejecutivo, el doctor Ignacio Burgoa Orihuela opina que para este caso el Congreso de la Unión puede asumir el acto promulgatorio por haberse agotado el proceso legislativo establecido en el artículo 72 Constitucional, sin embargo, no coincidimos con tal opinión, pues el órgano legislativo carece de facultades para promulgar leyes y por tanto al asumirlas estaría violando el principio de legalidad, lo que traería como consecuencia que la ley promulgada por el Congreso de la Unión fuera impugnada por los particulares mediante el juicio de amparo.

**c) *La celebración de tratados internacionales:*** La fracción X del artículo 89 constitucional faculta al Presidente de la República para suscribir tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado de la República.

Conforme al inciso a) del artículo 2° de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados suscrita el 23 de mayo de 1969, el tratado internacional es “ (...) un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”

En el régimen constitucional mexicano, los tratados internacionales son firmados por el Presidente de la República, posteriormente se presentan al Senado para que sean aprobados y por último la ratificación internacional está a cargo del Ejecutivo, sin perjuicio de que también deben promulgarse y publicarse como las leyes, pues el artículo 133 Constitucional considera a los Tratados Internacionales como parte de la legislación interna.

**d) La facultad reglamentaria:** La fracción I del artículo 89 constitucional señala entre las facultades del órgano ejecutivo “(...) el proveer la exacta observancia de la Ley en la esfera administrativa (...)” para lo cual el Presidente de la República puede expedir disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

La naturaleza del reglamento es la de una norma jurídica, sin embargo al ser emitida por el órgano ejecutivo constituye un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo.

Conforme a lo anterior se pueden señalar las siguientes diferencias entre la ley y el reglamento:

- ◆ La Ley es emitida por el órgano legislativo, mientras que el reglamento es emitido por el órgano ejecutivo.
- ◆ La ley es autónoma y únicamente debe atender a las limitaciones que contempla la Constitución Federal, en cambio no puede haber reglamentos autónomos, pues su función es la desarrollar en detalle a la Ley.

Respecto de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación, publicado en septiembre de 1995, parte II, página 293, que al rubro señala:

#### FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.-

*e) La facultad para legislar por situaciones de emergencia:* El artículo 29 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República previo acuerdo de los Secretarios de Estado y del Procurador General de la República, para suspender

las garantías individuales, cuando se presentan casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. El Presidente de la República al enviar el decreto suspensorio al Congreso de la Unión puede solicitar autorización especial para legislar, y este último deberá analizar si realmente se requieren dichas facultades para hacer ser frente a la situación de emergencia.

*f) La facultad extraordinaria para legislar en materia hacendaria:* El Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito de carácter económico en beneficio del país.

#### **2.4. Responsabilidad del Presidente de la República.**

El vocablo responsabilidad deriva del latín *respondere* que significa estar obligado.

El Diccionario de la Real Academia Española define la voz responsabilidad como la deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal.

En el ámbito jurídico, la responsabilidad se entiende como la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente.

En este contexto, la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico.

El servidor público, al aceptar el empleo o al tomar posesión del cargo, *ipso facto* contrae la responsabilidad de ejercerla, cumpliendo con todas y cada una de las obligaciones que lo perfilan, por lo que de no cumplirlo se encontrará obligado a responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezca la ley.

En el caso del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad la contrae al momento de prestar la protesta ante el Congreso de la Unión en los términos del artículo 87 Constitucional, sin embargo durante el tiempo de su encargo, al Presidente de la República se le puede exigir únicamente responsabilidad penal. No obstante se analizará la política, la administrativa y la civil.

### 2.4.1. Responsabilidad política.

La responsabilidad política es concebida como “(...) aquélla que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen por el manejo indebido de fondos federales (...)”<sup>131</sup>.

El marco jurídico que regula la responsabilidad política es el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título denominado “Del procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia”.

De una interpretación a la fracción I del artículo 109 de la Constitución Política se desprende que los servidores públicos incurren en responsabilidad política cuando en el ejercicio de sus funciones realizan actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos considera que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho las siguientes conductas:

---

<sup>131</sup> Sergio Monterrit Ortiz Soltero. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª. ed. México. Ed. Porrúa. 2001. p. 89-90.

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

Como se puede observar hay un alto contenido político en las causales que pudieran dar origen al juicio de esta naturaleza, ya que a excepción de aquellas que pueden ser comprobadas mediante revisiones o auditorias oficiales, las demás se caracterizan por su

vaguedad y su determinación depende de los criterios que apliquen los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión al conocer de conductas que puedan implicar una responsabilidad política.

Cabe hacer notar que las responsabilidades políticas contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no son tan precisas como las responsabilidades administrativas establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debido a que la función del gobernante es distinta a la función del servidor público que se encuentra en las esferas básicas o intermedias del gobierno.

La responsabilidad política del servidor público se exige mediante el procedimiento denominado juicio político, cuya naturaleza “ (...) gira sobre hechos, no delictuosos, y concluye con la separación e inhabilitación, en su caso, del alto funcionario que ha perdido la confianza pública; por lo tanto es ajeno a la actividad judicial (...)”.<sup>132</sup>

Por juicio político se entiende el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún servidor público mencionado en el artículo 110 Constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y

---

<sup>132</sup> Raúl F. Cárdenas. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Ed. Porrúa. México. 1982. pp 324-325.

que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho tratándose de los servidores públicos federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de recursos y fondos federales tratándose de servidores públicos locales.

Antes de la reforma de 1982, el juicio político se instauraba respecto de los entonces denominados delitos oficiales. Actualmente se habla de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.<sup>133</sup>

El juicio político solo podrá instaurarse en contra del servidor público durante el desarrollo de su empleo, encargo o comisión y durante un año después de la conclusión del mismo.

Las sanciones mediante juicio político consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público y sólo podrán aplicarse dentro del plazo de un año a partir de iniciado el procedimiento.

En toadas las cuestiones relativas al procedimiento de juicio político, particularmente en la apreciación de pruebas que no estén previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos deberán aplicarse supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.

---

<sup>133</sup> Vid. Sergio García Ramírez. Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Penal. Ed. Mc. Graw-Hill. p. 30.

En el caso específico del Titular del Poder Ejecutivo, puede asegurarse que carece de responsabilidad política, en virtud de que sí bien es cierto que es considerado como servidor público en términos del primer párrafo del artículo 108 constitucional, también lo es que el primer párrafo del artículo 110 no lo incluye como sujeto del juicio político. Por lo anterior, al Presidente de la República no le puede ser aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de responsabilidad política.

#### **2.4.2. Responsabilidad penal.**

La responsabilidad penal, se configura cuando se está en presencia de un delito, el cual es definido por el artículo 7° del Código Penal Federal como “(...) el acto u omisión que sancionan las leyes penales.”

El mismo Código Penal Federal en sus Títulos Décimo y Décimo Primero del Libro Segundo regula la responsabilidad penal de los servidores públicos, cuyos artículos tratan de precisar en qué consisten los delitos de ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado,

enriquecimiento ilícito, así como los cometidos por los servidores públicos contra la administración de justicia.

Como se mencionó anteriormente, el Presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la patria o por delitos graves del orden común, razón por la cual no procedería en su contra ningún procedimiento tendiente a verificar la posible comisión de alguno de los delitos propios de los servidores públicos .

El delito de traición a la patria se encuentra regulado en el artículo 123 del Código Penal Federal y en términos generales consiste en realizar actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero.

El artículo 123 mencionado se ubica dentro del Título Primero del Libro Segundo denominado “Delitos contra la Seguridad de la Nación”, en el que además de la traición a la patria se contemplan los delitos de espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración.

Cabe recordar que el concepto nación<sup>134</sup> se refiere a la agrupación de seres humanos ligados por lazos étnicos, históricos culturales y lingüísticos con tradiciones similares.

Ahora bien, el Código Penal Federal utiliza el vocablo “patria”, sin embargo dicho concepto difiere del de “nación”, ya que

---

<sup>134</sup> *Infra*. p. 35

“la patria está constituida por elementos objetivos (territorio y lazos políticos) y subjetivos (raza e idioma), mientras que la nación puede carecer de los objetivos (...)”<sup>135</sup>.

La traición a la patria es un delito cometido por los propios nacionales, ya sean por nacimiento o por naturalización, por transgredir los deberes de fidelidad al Estado Mexicano. No obstante, el artículo 126 del Código Penal Federal contempla la traición a la patria en forma impropia y se tipifica cuando los extranjeros participan en los delitos de traición.

El artículo 124 del Código Penal Federal contempla otra modalidad del delito de traición a la patria y ésta se tipifica cuando un “(...) mexicano sin cumplir con las disposiciones constitucionales, celebre o ejecute tratados o pactos de alianza ofensiva con algún Estado, que produzcan o puedan producir la guerra a México con otro, o admita tropas o unidades de guerra extranjeras en el país (...)”. Con relación a este supuesto, cabe recordar que el Presidente de la República cuenta con facultades para “(...) dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.”

Para finalizar el comentario de la traición a la patria cabe señalar que el Constituyente de 1917 permitió que dicho delito fuera sancionado con pena de muerte. En este sentido el Código de Justicia Militar sanciona con pena de muerte el delito de traición a

---

<sup>135</sup> Raúl Carranca y Rivas . Código Penal Anotado. Ed. Porrúa. México. 10 ed. p. 68

la patria, no obstante el Código Penal Federal no contempla la posibilidad de aplicar dicha penalidad.

Por su parte el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 194 considera como delitos graves, entre otros, los siguientes: homicidio por culpa grave, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, piratería, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías de comunicación, uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, delitos contra la salud, corrupción de menores o incapaces, explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, falsificación y alteración de moneda, falsificación y utilización indebida de documentos relativos al crédito, delitos contra el consumo y riqueza nacionales, violación, asalto en carreteras o caminos, lesiones, secuestro, robo calificado, comercialización habitual de objetos robados, sustracción o aprovechamiento indebido de hidrocarburos o sus derivados, robo de vehículo, extorsión, operaciones con recursos de procedencia ilícita, delitos dolosos contra el ambiente, delitos en materia de derechos de autor, desaparición forzada de personas, portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, posesión de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, la

tortura, tráfico de indocumentados, contrabando y su equiparable y defraudación fiscal y su equiparable.

### **2.4.3. Responsabilidad administrativa.**

La responsabilidad administrativa es aquélla en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contiene en sus 24 fracciones todo un catálogo de obligaciones para tales servidores, las cuales tienen como propósito salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia que se tutelan en la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como aspecto a destacar en materia de responsabilidad administrativa está el hecho de que la misma puede exigirse mediante el procedimiento contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que de resultar procedente da lugar a la imposición de las sanciones administrativas previstas en el artículo 13 del mismo ordenamiento legal, que son las de apercibimiento privado o público,

amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En el caso específico del Presidente de la República, a éste no se le puede exigir responsabilidad administrativa, pues como ya se mencionó únicamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

#### **2.4.4. Responsabilidad civil.**

La responsabilidad civil aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su encargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.

La responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente.

El Presidente de la República en principio no tendría responsabilidad civil, ya que actúa en representación del Estado, por lo que este último sería el obligado.

Sin embargo, el antepenúltimo párrafo del artículo 111 constitucional dispone que "(...) en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia (...)", por lo que consideramos que si al actuar subjetivo del funcionario, resultare imputable la responsabilidad, nosotros nos aventuramos a decir que si procede fincarle responsabilidad civil.

En efecto, en el presente trabajo de investigación se especula que el individuo que ocupa el cargo de Presidente de la República puede ser demandado por sus actos particulares, no así por los actos que realice en ejercicio de las tareas estatales que le son encomendadas, pues es de recordarse que sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. , imputable la responsabilidad, nosotros nos aventuramos a decir que si procede fincarle responsabilidad civil, no obstante no lo podemos afirmar, ya que éste podría ser materia de otro tema de tesis, por lo que lo dejamos abierto para que los futuros lectores profundicen en la investigación.

## *CAPÍTULO III*

# *PROBLEMÁTICA DE LA INAMOVILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO VIGENTE*

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **PROBLEMÁTICA DE LA INAMOVILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO VIGENTE**

#### **3.1. Planteamiento del problema.**

En los anteriores capítulos nos avocamos a examinar la forma en que ha venido operando el Poder Ejecutivo en el sistema jurídico mexicano. Ahora es el momento de concluir que la Constitución únicamente prevé dos procedimientos para remover al Presidente de la República: la renuncia y la responsabilidad penal.

En efecto, sí bien la Constitución desarrolla todo un sistema de sustitución del Titular del Poder Ejecutivo, es de resaltar que la única causa expresa de ausencia permanente que considera es la de renuncia por causa grave calificada por el Congreso de la Unión.

En este sentido, la Constitución es omisa en considerar la posibilidad de que el Presidente de la República llegue a caer en alguna incapacidad física o mental y, que por tal motivo se presente la necesidad de removerlo de su encargo.

En efecto, la remoción del Presidente de la República por incapacidad física o mental debe ser materia de regulación constitucional, pues de presentarse el caso ¿quién estaría facultado para determinar que el Primer Mandatario cayó en incapacidad?,

¿Cualquier médico?, ¿el Congreso de la Unión? o ¿la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

Cómo se observa, la ausencia de regulación de la declaratoria de incapacidad del Presidente de la República, puede dar lugar a que en determinado momento cualquier persona, sea particular o servidor público, pudiese solicitar la sustitución del Titular del Poder Ejecutivo, alegando que éste se encuentra física o mentalmente incapacitado para desempeñar sus funciones.

Por otro lado, el artículo 108, en relación con los diversos 111 y 110 constitucionales establecen la posibilidad de remover al Jefe del Ejecutivo cuando incurre en responsabilidad penal por traición a la patria y delitos graves del orden común, sin embargo consideramos que tal responsabilidad es insuficiente, en atención a los siguientes argumentos.

Si bien el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales establece los delitos que deben ser considerados como graves, ninguno de ellos se relaciona directamente con la institución presidencial, pues por ejemplo dicho precepto no considera como delito grave el enriquecimiento ilícito.

Asimismo, la expresión “delitos graves del orden común” no se adecua exactamente al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, pues el ámbito espacial de validez de este último se limita al fuero federal, mientras que el texto Constitucional remite al “orden común”.

En este orden de ideas, es de recordar que la propia Constitución establece que en los juicios del orden penal no hay lugar a interpretaciones por analogía o mayoría de razón, y conforme al artículo 108 Constitucional el procedimiento que se instaure en contra del Presidente de la República es de naturaleza penal.

Cabe recordar el contexto histórico en que fue redactado el sistema de responsabilidad del Presidente de la República, era el tiempo de la Presidencia inestable, Porfirio Díaz firmó su renuncia a la Presidencia el 7 de mayo de 1910 junto con su vicepresidente Ramón Corral, se designó como presidente provisional al Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra; posteriormente la Presidencia fue ocupada por Francisco I. Madero, quien sólo logró ocupar la presidencia por 15 meses, ya que él y su Vicepresidente José María Pinosuarez fueron víctimas de un cuartelazo encabezado por Victoriano Huerta, quien después de encerrarlos durante un mes, los obligó a firmar la renuncia; subió a la presidencia Pedro Lazcuráin Paredes, quien solo duró 45 minutos en el poder, ya que Victoriano Huerta lo obligó a designarlo Secretario de Gobernación y a firmar su renuncia, Huerta sólo conservó la silla presidencial por 14 meses, ya que los caudillos revolucionarios, lo obligaron a renunciar.

Carranza en al realizar su exposición de motivos de reformas y adiciones a la Constitución manifestó que se requería de un ejecutivo fuerte.

El artículo 108, prácticamente no vario en un lapso aproximadamente de 70 años, hasta la reforma de 1982 y 1983 que introdujo ciertas precisiones sobre el carácter de servidores públicos, sus responsabilidades y la inclusión de algunos altos funcionarios, e inclusive se amplió el listado de funcionarios que podían cometer actos u omisiones en ejercicio de su encargo, y además se mencionó en forma genérica al manejo indebido de fondos y recursos públicos federales y locales.

No obstante lo anterior, la responsabilidad del Presidente de la República ni siquiera se mencionó en la exposición de motivos de la reforma, por lo que hasta la fecha lo relativo a la responsabilidad de dicho funcionario no es del todo preciso.

A mayor abundamiento, y para efecto de estar en posibilidad de analizar el artículo 108 Constitucional es necesario tener presente su contenido:

**Artículo 108.-** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a **los representantes de elección popular** a los miembros de los poderes Judicial Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal así como los servidores del Instituto Federal Electoral quienes serán responsables por los

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

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

De lo anterior se desprende que el primer párrafo del artículo 108 de la Carta Magna enumera a los sujetos que son considerados como servidores públicos para efectos de las responsabilidades establecidas por la propia Constitución, distinguiendo tres diversas categorías de funcionarios que gozan de fuero, cada una de las cuales recibe un tratamiento distinto.

En primer término están los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, quienes son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

La segunda categoría de funcionarios está compuesta por los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, quienes son responsables por violaciones a la Constitución Federal y leyes federales.

Finalmente, la tercera categoría comprende al Presidente de la República, quien, durante el tiempo de su encargo, sólo puede

ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En este sentido, se puede observar que en México, conforme al artículo 108 de la Constitución, se consideran como servidores públicos, entre otros, a los representantes de elección popular, por lo que se concluye que el Presidente de la República tiene el carácter de servidor público ya que en términos del diverso 81 del mismo ordenamiento a dicho cargo se accede únicamente por elección directa.

Ahora bien, al establecer el segundo párrafo del artículo 108 que al Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo se le podrá acusar por traición a la patria y delitos graves del orden común, le otorga a dicho funcionario una singular posición constitucional en cuanto a responsabilidad se refiere, pues mientras ésta es absoluta para otros funcionarios, ya que responden de toda clase de delitos una vez desaforados, para el Jefe del Ejecutivo queda limitada a los delitos de traición a la patria y los graves del orden común.

Es de recordarse que la Constitución de 1824 consideraba como causas de responsabilidad del Ejecutivo Federal a los actos que implicaran traición contra la independencia nacional, el cohecho o soborno, los ataques al normal desarrollo de los procesos electorales y el obstaculizar o impedir el desarrollo de las tareas de las Cámaras del Congreso.

Por su parte, la Carta Magna de 1857 estableció como causales de responsabilidad del Presidente a los delitos de traición a la patria, la violación expresa de la Constitución, el ataque a la libertad electoral y los graves del orden común.

Carranza en 1916 al presentar su proyecto de reformas al Congreso Constituyente consideró el contexto político social que vivía el país, por lo que se limitó a establecer como causales de responsabilidad a la traición a la patria y los delitos graves del orden común.

Durante el proceso de discusión del artículo 108, el Diputado constituyente Céspedes se opuso a la redacción propuesta diciendo:

Como ustedes comprenderán esta clase de delitos especificados por este artículo son verdaderamente peligrosos, porque ¿cuándo se podrá acusar al Presidente de la República de traición a la patria si tiene el freno de los otros dos poderes? Por delitos graves del orden común, sería peligroso, pero los casos de violación a la Constitución esos si es muy posible que se efectúen, porque ¿quién nos asegura que tengamos en el futuro un presidente modelo, un presidente como es el anhelo de esta Asamblea, como creemos que lo vamos a tener? Pero no hay la seguridad. Yo pido a ustedes que reconsideren este artículo; y ya que le hemos dado facultades verdaderamente numerosas al Ejecutivo frente a los otros poderes, y así como vamos pidiendo que sea responsable de los preceptos de esta Constitución, ¿Por qué no va a ser responsable de las violaciones a esta misma Constitución?.

El constituyente Lizardi subió a la tribuna para defender el proyecto de Carranza, defensa a nuestro juicio fue poco sólida, ya que se centró en el argumento de que la figura del refrendo

ministerial descartaba la posibilidad de que el Presidente de la República incurriera en violaciones a la Constitución.

Los argumentos que sirvieron para aprobar las causales de responsabilidad contempladas por el artículo 108 constitucional, son ineficaces, en atención a lo siguiente:

- ◆ Difícilmente un Secretario de Despacho se negaría a firmar un proyecto en el cual tenga interés el Presidente de la República, pues de hacerlo se vería en peligro su carrera política, ya que su nombramiento y remoción depende exclusivamente del Primer Mandatario.
- ◆ El Presidente de la República puede realizar actos contrarios a la Constitución, sin que sea necesario que realice actos administrativos que deban ser refrendados.

Desafortunadamente, el precepto en comento fue aprobado por 101 votos a favor y 51 en contra, limitando la responsabilidad del Presidente a los delitos de traición a la patria y los graves del orden común.

Como ya se mencionó el delito de traición a la patria se encuentra tipificado en el artículo 123 del Código Penal Federal, sin embargo hasta la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales del 22 de julio de 1994, el término “delitos graves del orden común” no encontraba cabida dentro del ordenamiento penal

mexicano. Sobre el particular, se propusieron tesis doctrinales que buscaban identificar a los delitos graves del orden común:

- ◆ Manuel Herrera y Lasso<sup>136</sup> consideró que los delitos graves son aquellos que privan al inculpado de la garantía de libertad caucional a que se refiere la fracción I del artículo 20 de la Constitución Federal.
- ◆ Aquellos cuya pena máxima puede ser la pena de muerte según el artículo 22 constitucional.
- ◆ Felipe Tena Ramírez señaló que la determinación de tales delitos no era posible a menos que la propia Constitución los señale o una ley secundaria los determine<sup>137</sup>.
- ◆ La determinación de gravedad debe ser una atribución del Congreso de la Unión atendiendo las circunstancias y al delito cometido.

Si bien la reforma del 22 de julio de 1994 al Código Federal de Procedimientos Penales, originalmente no buscaba resolver la ambigua situación del Presidente de la República dentro del catálogo de sus responsabilidades, dicha reforma despejó jurídicamente la incógnita de lo que debe entenderse como delitos graves, ya que en su artículo 194 estableció un catálogo de los delitos que deben ser considerados como graves.

---

<sup>136</sup> Manuel Herrera y Lasso. Estudios Constitucionales. 2a. Serie. México. 1964. p. 33.

<sup>137</sup> Felipe Tena Ramírez. Op.Cit. p. 600.

A efecto de considerar las repercusiones que podrían tener lugar de no existir un sistema legal para remover al Presidente de la República, deben tenerse en cuenta los casos latinoamericanos que se revelaron en 1992 y en 1993 en Brasil y Venezuela respectivamente, y que tuvieron como sujetos a los entonces Presidentes Fernando Collor de Mello y Carlos Andrés Pérez.

Si examinamos, los factores sociales previos a los procesos que llevaron a la destitución de Collor de Mello y Andrés Pérez, podemos advertir que de no existir una garantía de naturaleza constitucional a través de la cual se aplique un régimen de responsabilidad adecuado al Presidente, el camino de la destitución no sería institucional sino a través de las armas, de golpes de estado que buscando justicia atropellan las instituciones no sólo en contra del Presidente en cuestión, sino de todo el pueblo.

El derecho debe propiciar la estabilidad social, sin embargo cuando éste establece privilegios, propicia y legaliza conductas que lesionan el ordenamiento jurídico, es por ello que no se le debe otorgar al Presidente de la República la posibilidad de que al amparo constitucional, viole garantías, la libertad de sufragio, las instituciones democráticas, desconozca a los Poderes Legislativo y Judicial o dañe la soberanía nacional.

Es objetivo del presente trabajo que el texto constitucional sirva de sustento a un régimen de responsabilidades del Ejecutivo Federal y no a un régimen de irresponsabilidades de éste, por lo

que es necesario que la responsabilidad de este funcionario no se limite a las causales vigentes actualmente, motivo por el cual en siguiente apartado se propondrá una reforma en este sentido.

Siguiendo con el análisis del régimen de responsabilidad del Presidente de la República, es necesario considerar el texto de la fracción II del artículo 109, así como de los párrafos tercero, quinto y sexto del artículo 111 de la Constitución Política, que a la letra señalan.

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

[...]

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

[...]

**Artículo 110.-** ...

[...]

Por lo que toca al Presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

[...]

Las declaraciones y resoluciones de las Cámara de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté

sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

[...]

Interpretando armónicamente los artículos 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se llega a la conclusión de que el Presidente de la República goza de lo que la doctrina ha llamado inmunidad procesal que consiste en “(...) un privilegio que otorga la Constitución Federal a ciertos funcionarios para protegerlos de denuncias penales infundadas que pudieran ser consecuencia de revanchas políticas o particulares (...)”<sup>138</sup>.

Ahora bien, la fracción II del artículo 110 refiere que el procedimiento para exigir la responsabilidad penal de los servidores públicos es el de declaración de procedencia, sin excluir del mismo al Presidente de la República.

La declaración de procedencia es un “(...) procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción

---

<sup>138</sup> Sergio Monterrit Ortiz Soltero. *Op Cit.* p. 252-253.

penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra (...)”<sup>139</sup>

No coincidimos con lo señalado por el jurista Sergio Monserrit en el sentido de que en el caso del Presidente de la República “(...) es imprescindible que la Cámara de Senadores dicte la Declaración de Procedencia para que constitucionalmente posibilite al juez de causa a incoar el procedimiento penal en contra del primer mandatario (...)”<sup>140</sup>

La anterior afirmación es errónea, en virtud de que la Constitución es clara al señalar que “(...) por lo que toca al Presidente de la República... la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.”, por lo que se concluye que la declaración de procedencia es emitida por la Cámara de Diputados, quien después de realizar la declaratoria se convierte en órgano acusador.

Ahora bien, por lo que hace a la reglamentación de la declaración de procedencia tratándose del Presidente de la República, la Constitución dispone que se sigan las reglas establecidas para el juicio político, el cual se encuentra regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe señalar, que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en ningún momento se refiere al caso

---

<sup>139</sup> *ibid.* p. 251.

<sup>140</sup> *ibid.* p. 258.

especial del Presidente de la República, e inclusive en su artículo 2° señala que el objeto de dicha Ley son los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108, por lo que se infiere que el Legislador pretendió excluir de la aplicación de dicha ley al Titular del Poder Ejecutivo, puesto que excluye el párrafo en el que se especifica el caso de este funcionario.

No obstante la probable intención del Legislador, en nuestro concepto creemos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos si es aplicable al Presidente de la República, puesto éste queda incluido en el primer párrafo del artículo 108 al ser un representante de elección popular.

### **3.1.1. Repercusiones administrativas.**

Una vez analizada la problemática es de hacer notar las repercusiones que la inamovilidad fáctica del Presidente de la República origina en el ámbito administrativo.

En principio, se advierte que hay una imposibilidad para ejecutar la facultad sancionadora por el incorrecto ejercicio del servicio público.

Así por ejemplo, la fracción VI del artículo 89 constitucional obliga al Presidente de la República a salvaguardar la seguridad interior y defensa exterior de la Federación y para cumplir con dicha obligación lo faculta para disponer de la totalidad de la

Fuerza Armada permanente, sin embargo de presentarse el incumplimiento a dicha obligación el pueblo se encuentra imposibilitado para destituir al Titular del Ejecutivo y ante la inexistencia de sanción no se garantiza realmente el derecho que tiene el pueblo de disfrutar de la seguridad.

De igual forma, el artículo 74 de la Constitución Política faculta a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública apoyándose en la entidad de fiscalización superior de la Federación, haciendo la prevención de que para el caso de encontrarse irregularidades se determinarán las responsabilidades de conformidad a la ley.

En este sentido, cabe recordar que la Ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra a cargo del Ejecutivo Federal de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución.

Conforme a lo señalado se advierte que existe una imposibilidad de ejecutar la facultad sancionadora por parte del Congreso de la Unión, además de que el procedimiento de revisión de la Cuenta Pública carece de sentido sino se establece una sanción al responsable de su ejecución.

Por otro lado, el Ejecutivo se encuentra obligado a realizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía del Estado, no obstante, un mal gobernante podría

realizar una mala planeación económica que repercutiría en el bienestar presente y futuro de todos los habitantes del Estado Mexicano.

En este sentido, resulta importante que el pueblo tenga la facultad de remover a un Presidente de la República que no es capaz de conducir la política económica conforme a los requerimientos de la población.

### **3.1.2. Repercusiones políticas.**

La inamovilidad fáctica del Presidente de la República ha originado diversos efectos en el plano político.

En principio se restringe la facultad soberana del pueblo para remover a un mal representante.

En efecto, es de recordar que conforme a los artículos 39 y 41 constitucionales, la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo y éste la ejerce por medio de los poderes de la Unión.

En este sentido, la teoría de la representación implica que el representante se encuentra obligado a actuar de la forma en que lo haría el representado de poder realizar el acto por sí mismo.

Ahora bien, la falta de sanción de la negativa actuación política del Presidente de la República también demerita la credibilidad del pueblo en el principio de representación popular, lo cual se ha corroborado con el abstencionismo en las elecciones.

Por otra parte, tomando como ejemplo los casos de Venezuela, Argentina y el propio México se puede verificar que un pueblo disgustado por los actos de un mal Presidente pueden desembocar en una guerra civil, motivo por el que es necesario que se instauren instituciones jurídicas que permitan remover a un mal representante y eviten el camino de las armas.

En el ámbito internacional también se observan repercusiones, pues la fracción X del artículo 89 constitucional faculta al Presidente de la República para dirigir la política internacional, conforme a los principios establecidos por el mismo precepto. No obstante, a manera de ejemplo cabe recordar el mal manejo político que el Presidente Vicente Fox Quesada mostró en el 2002 al solicitar al Presidente Cubano Fidel Castro que abandonará el territorio mexicano una vez concluida su ponencia en la Cumbre de las Naciones Unidas.

Lo anterior originó una serie de fricciones entre el Estado Mexicano y Cuba, mismas que afortunadamente no llegaron a ocasionar un conflicto internacional, sin embargo un país con mayor poderío tal vez no tomaría la misma posición pacífica que ha tomado Cuba.

Conforme a lo antes expuesto, se puede concluir que el mantener a un mal Presidente de la República podría llevar a México a tener conflictos en el ámbito internacional.

Independientemente de que se presentaren conflictos internacionales, la imagen de México en el exterior se ve afectada por el amplio fuero que la Constitución otorga al Presidente de la República, ya que no se muestra fortaleza de las instituciones jurídicas y la estabilidad que las mismas propician en México.

Aunado a lo anterior, el Estado Mexicano al firmar el Estatuto de la Corte Penal Internacional se comprometió a perseguir los delitos considerados como graves por la Comunidad de Naciones, estableciendo que la investidura de los Jefes de Estado o de Gobierno no se considerará como eximente de responsabilidad.

Así, se aprecia que de no reformarse el párrafo segundo del artículo 108 y de aprobarse el Estatuto de la Corte Penal Internacional México estaría incumpliendo con un compromiso adquirido en el ámbito internacional.

Asimismo, la prerrogativa otorgada por el segundo párrafo del artículo 108 constitucional afecta el equilibrio entre los poderes constituidos dado que dicho beneficio no se otorga a los miembros de los poderes legislativo y judicial.

Finalmente, es de hacer notar el cambio de factores históricos, dado que el precepto en vigor se redactó en un contexto en el que precisamente se requería un presidente que no fuera fácilmente destituido. Actualmente dichas circunstancias ya no prevalecen, los actos del Titular del Ejecutivo son revisados por un

Congreso de la Unión integrado por diversas fuerzas políticas, por lo es urgente impulsar una reforma que establezca constitucionalmente a un ejecutivo responsable de todos sus actos.

### **3.2. Propuesta reforma.**

Una vez analizada la problemática que origina la restringida responsabilidad del Titular del Poder Ejecutivo, nos atrevemos a proponer una reforma al artículo 108 Constitucional la adición de un artículo 108 bis.

### **Exposición de motivos**

En un Estado de Derecho el ámbito de la actuación de los poderes constituidos se encuentra determinado por el marco jurídico instituido para el beneficio de la sociedad, por lo que todas sus decisiones y acciones deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad.

Cuando se toca el tema de la responsabilidad de los servidores públicos y en particular la del Presidente de la República, el pueblo en general se pregunta si no existen

mecanismos consignados en las leyes para efecto de obligar a éstos a conducirse con responsabilidad, imparcialidad, honestidad, legalidad, eficiencia y profesionalismo.

El pueblo de México aún sigue preguntándose porqué no se sancionó a Gustavo Díaz Ordaz, por el genocidio cometido el 2 de octubre en la Plaza de Tlatelolco y lamentablemente la respuesta es que además del contexto político que se vivía, para esa fecha el término “delitos graves del orden común” no tenía cabida en el ordenamiento jurídico mexicano, además de que no existía una Ley que reglamentara el procedimiento de juicio político. Actualmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla los procedimientos de declaración de procedencia y juicio político, sin embargo consideramos que debe establecerse un procedimiento especial para juzgar la responsabilidad del Presidente de la República.

La irresponsabilidad del servidor público y en especial la del Presidente de la República genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia que es la forma de gobierno elegida por el pueblo mexicano.

El Estado de Derecho exige que el Presidente de República asuma su responsabilidad, lo cual no tendrá lugar en la realidad si sus obligaciones son meramente declarativas, puesto que no existen normas jurídicas que exijan su cumplimiento, no se establece el

procedimiento para hacer efectiva su responsabilidad y las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

Por ello en el presente trabajo se propone una reforma al Título Cuarto Constitucional, en específico al artículo 108 que tiene como propósito establecer nuevas bases de responsabilidad del Presidente de la República para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que desde 1917 ha venido fortaleciendo sus instituciones e inclusive ha avanzado en cuanto al régimen de responsabilidades de sus servidores públicos, sin embargo no ha considerado el caso especial del Jefe del Poder Ejecutivo.

Actualmente la Constitución establece un procedimiento de carácter político para exigir la responsabilidad penal del Presidente de la República, sin embargo dicha responsabilidad es insuficiente, puesto que por un lado el artículo 123 del Código Penal Federal que establece los supuestos para incurrir en traición a la patria, requiere de una complejidad de elementos para realizar la conducta típica y por otro lado el concepto de "delitos graves del orden común" no es unívoco y hay varios criterios doctrinales al respecto, lo que también hace poco menos que imposible juzgar al Presidente de la República.

La propuesta del presente trabajo amplía las causales de responsabilidad en que puede incurrir el Presidente de la

República, el procedimiento para hacerla efectiva y los elementos para individualizar la pena que le sea aplicable.

La adición del artículo 108 bis de la Constitución Política, establece las nuevas bases jurídicas para castigar la negativa actuación del Presidente de la República, lo cual tiene como propósito la adecuada la prestación de la función que le es encomendada.

En congruencia con la incorporación del artículo 108 bis se proponen reformas a los artículos 74, fracción V; 76, fracción VII y 105, todos de la Carta Magna que prevén las facultades de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El nuevo sistema de responsabilidad del Presidente de la República, abarca el ámbito político, pues en el ejercicio de sus funciones el Jefe del Ejecutivo es más que proclive a realizar actos que atenten contra los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Se mantiene la responsabilidad penal, pues en un país como México, donde todos los ciudadanos son iguales ante la Ley, no hay cabida para fueros que protejan a servidores públicos que realicen actos u omisiones tipificados por las leyes penales. Sin embargo, dada la trascendencia del cargo, la persona investida por tal magistratura, durante el tiempo en que lo haga únicamente podrá

exigírsele responsabilidad penal por cometer delitos calificados como graves por la legislación federal.

Asimismo, el procedimiento para exigir la responsabilidad penal y política del Presidente de la República debe revestir ciertas características. La responsabilidad política debe estar a cargo de un órgano político como lo es el Congreso de la Unión. La responsabilidad penal debe estar a cargo de un órgano mixto en el que se otorgue intervención al órgano político y al Presidente del máximo órgano jurisdiccional.

Al Presidente enjuiciado se le debe sujetar a un procedimiento en el que se respeten las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional, asegurándose la aplicación de los principios procesales de expedites, imparcialidad y audiencia.

Considerando nuestra tradición constitucional, el procedimiento de Juicio Político instaurado contra el Presidente de la República debe ser desenvuelto bicameralmente, de manera que la H. Cámara de Diputados apruebe la sustanciación del procedimiento y erigida en Órgano de Acusación sostenga los cargos ante el Senado, quien se erigirá en Jurado de Sentencia para resolver en definitiva. La sanción para el Presidente que incurra en responsabilidad política debe ser la inhabilitación y la destitución, pudiendo la primera extenderse hasta por veinte años.

Por lo que hace al procedimiento de declaración de procedencia se conserva la facultad de la Cámara de Diputados

para desaforar al Presidente de la República, sin embargo, el procedimiento para analizar si efectivamente se está en presencia de un delito, y en su caso, el merecimiento de la imposición de una pena estará a cargo de la Cámara de Senadores presidido para este único caso por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Debe destacarse, además, que si bien durante el tiempo de su encargo al Presidente de la República no se le puede exigir más responsabilidad que el de delitos calificados como graves por la legislación federal y los actos que atenten contra los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, ello no implica que con posterioridad las autoridades jurisdiccionales se encuentren impedidas para iniciarle procedimientos por conductas violatorias del ordenamiento jurídico mexicano.

La finalidad del fuero temporal es preservar políticamente el buen despacho de la función administrativa, sin que llegue a convertirse en un instrumento para legitimar los actos que pudiese llegar a realizar el Presidente de la República en contravención del marco jurídico mexicano, es por ello que en la presente iniciativa se establece que los términos de prescripción y caducidad comiencen a computarse a partir que el Titular del Ejecutivo abandona el encargo.

En la propuesta de reforma se modifica la expresión de "delitos graves del orden común", dado que podría dar lugar a considerar que se trata de delitos del fuero común y no del federal.

Por lo anterior se propone reformar el párrafo segundo del artículo 108 Constitucional y adicionar un artículo 108 bis en el que se regule exclusivamente el caso de la responsabilidad penal del Presidente de la República y consecuentemente los diversos 74 fracción V, 76 fracción VII y 105 del mismo ordenamiento para quedar como sigue:

**Artículo 74.-** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

[...]

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos **de los artículos 108 bis y 111 de esta Constitución.**

**Artículo 76.-** Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

VII.- Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores

públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución. **De igual manera se erigirá en jurado sentencia en los términos del artículo 108 bis, siendo presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

**IV.- Conjuntamente con el Senado y a través de su Presidente, conocerá de la acusación que la Cámara de Diputados formule en contra del Presidente de la República por delitos calificados como graves por la legislación federal.**

**Artículo 108.-** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que

desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

**El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos calificados como graves por la legislación penal federal y por actos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. El cómputo de la prescripción y de la caducidad de las acciones en contra del Presidente de la República comenzará a contar a partir de la fecha en que abandone el encargo.**

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

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

**Artículo 108 bis. Para proceder penalmente contra el Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara Senadores, previa declaración de procedencia adoptada por el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión. La votación de la declaración de procedencia contra el Presidente de la República requerirá un quórum de las dos terceras partes de sus miembros.**

**Para resolver sobre responsabilidad penal del Presidente de la República el Jurado de Sentencia será la Cámara de Senadores presidido por el Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiéndole a este último la vigilancia de la legalidad del procedimiento. La resolución se adoptará por la mayoría absoluta de los miembros presentes en**

la sesión, requiriéndose un quórum de las dos terceras partes de sus miembros.

En caso de que la resolución del Senado sea en el sentido de que el Presidente de la República incurrió en responsabilidad penal, se conformará una comisión de 14 senadores encabezados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien elaborará el proyecto de sentencia que habrá de votarse en el Pleno del Jurado de Sentencia. Esta Comisión se integrará proporcionalmente por miembros de todos los partidos representados en el Senado, prefiriéndose a aquellos que se encuentren en posesión de título profesional de licenciado en derecho.

Las sanciones por responsabilidad penal consistirán en la destitución y privación de la libertad, en todo caso, se deberán observar las reglas de individualización de la pena previstas por la ley reglamentaria en materia penal federal.

Durante el tiempo que dure el procedimiento el Presidente de la República continuará en funciones, sin embargo, bajo ninguna circunstancia se podrá ausentar del territorio mexicano. Entre la fecha en que se presente la denuncia penal contra el Presidente de la República y la resolución definitiva que emita el Jurado de Sentencia no debe exceder de 30 días naturales.

**Artículo 110.-** Podrán ser sujetos de juicio político el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los

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

[...]

### **Transitorio**

**Único.-** El Congreso de la Unión cuenta con un plazo de 60 días naturales para efectuar las reformas tendientes a implementar las disposiciones establecidas en el presente. En caso omisión a esta obligación, los miembros del Congreso de la Unión quedaran sujetos al procedimiento de responsabilidad administrativa.

### **3.3. Justificaciones.**

#### **3.3.1. En el derecho comparado.**

El realizar un análisis del Derecho Comparado es de extraordinaria utilidad, ya que evita copiar textos legales que han dado resultados favorables en el país que los produjo debido a sus

peculiaridades, pero que no darían frutos en un Estado en el que prevalecen condiciones sociales distintas.

El régimen de responsabilidades del Ejecutivo en el mundo es variado, pues atiende tanto a los órganos que intervienen en el proceso como a las causales que ameritan sanción.

El jurista Enrique Sánchez Bringas<sup>141</sup> en su obra de “Derecho Constitucional Mexicano” señala tres sistemas para juzgar al titular del Poder Ejecutivo:

**a) *El sistema político:*** Un órgano político (Congreso, Parlamento o Asamblea) es quien conoce y resuelve los procedimientos que se instauran contra el Ejecutivo. Como ejemplos de este sistema se encuentran los Estados de Haití y Perú. Haití en los artículos 123 y 123 de su Constitución asigna a la Asamblea Nacional la resolución sobre las acusaciones que formule la Cámara Legislativa. Perú establece el mismo mecanismo en su artículo 150 Constitucional.

**b) *El sistema judicial:*** Quien conoce y resuelve los procedimientos que se instauran contra el Ejecutivo es el órgano judicial. Como ejemplo de este sistema se encuentra la Constitución de la República Dominicana que expresamente prevé en su artículo 67 que la Suprema Corte de Justicia tiene a su cargo resolver los casos de responsabilidad del Titular del Poder Ejecutivo.

---

<sup>141</sup> Enrique Sánchez Bringas. *Op. Cit.* p. 736.

c) **El sistema mixto:** En el conocimiento y la resolución de los asuntos interviene tanto el órgano político como el órgano judicial. Como ejemplos se encuentran Argentina y los Estados Unidos de Norteamérica que en sus Constituciones prevén la posibilidad de que la acusación sea presentada por la Cámara de Diputados y la resolución del asunto sea competencia del Senado.

En Venezuela, Francia, Italia y Alemania, resuelve el órgano jurisdiccional (Corte Suprema de Justicia, Alta Corte de Justicia, Tribunal de Garantías Constitucionales y Tribunal Constitucional Federal) previa autorización del órgano político (Senado, ambas Cámaras, Parlamento y Consejo).

Por otro lado, el mismo Enrique Sánchez Bringas clasifica los sistemas atendiendo a las causas por las que puede ser enjuiciado el Titular del Poder Ejecutivo:

a) **Causas determinadas:** En este caso, las constituciones precisan con especial cuidado los motivos que dan lugar al juicio político, como son actos contra la existencia del Estado, contra el libre ejercicio de las funciones de los otros poderes, actos contra los derechos políticos, falta de probidad en la administración, abuso de facultades y traición a la patria.

b) **Causas indeterminadas:** Esta tendencia se caracteriza por que las constituciones no especifican las causas que dan lugar a la responsabilidad y cuando lo hacen resulta difusa, usando expresiones como “mal desempeño”, “por actos u omisiones

que violen la Constitución, “por responsabilidad en el ejercicio de funciones” y otras semejantes.

De la anterior clasificación se desprende que el actual sistema mexicano es político y determinado a raíz de la reforma del 22 de julio de 1994 al Código Federal de Procedimiento Penales.

### **3.3.1.1. Regímenes parlamentarios.**

En el presente apartado se analizarán dos sistemas constitucionales europeos, el Reino de España y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

El Reino de España tiene como forma de gobierno a la Monarquía y como sistema de relación de poderes al parlamentario.

El Poder Ejecutivo se encuentra depositado en la Corona y en el Gobierno, El Poder Legislativo en las Cortes Generales conformado por el Congreso de los Diputados y el Senado y finalmente el Poder Judicial en el Tribunal Supremo, los Juzgados y los Tribunales.

La Corona se le confiere al Monarca, quien ejerce la función de Jefe del Estado. Cabe mencionar que la Constitución establece que el pueblo es el sujeto de la soberanía popular y en virtud del principio de representación ésta se traslada al Parlamento. De esta forma, la Monarquía está caracterizada por su sometimiento al titular originario de la soberanía (el pueblo), al órgano que de

derecho la ejerce (el Parlamento) y al texto fundamental que regula el conjunto de relaciones (la Constitución).

En términos del artículo 57 de la Constitución Española el sistema sucesorio real supone que el trono se le confiere al primogénito y a sus descendientes de padres a hijos, nietos y así sucesivamente, con preferencia a los hermanos y sobrinos por razón de línea. Las mujeres tienen acceso al trono siempre que no tengan hermanos varones. El príncipe heredero desde su nacimiento recibe el título de “Príncipe de Asturias”.

En el sistema español la persona del Rey como Jefe del Estado es inviolable y no existe posibilidad alguna de fincarle responsabilidad, sin embargo para que sus actos tengan validez deben estar refrendados y así la responsabilidad de los mismos se traslada al encargado del refrendo.

El órgano de Gobierno español se encuentra conformado por el Presidente, el Vicepresidente, los Ministros, entre otros, quienes pueden ser removidos por alguna de las siguientes causas:

- a) Responsabilidad criminal.
- b) Responsabilidad política.
- c) Dimisión por aprobación de una moción de censura o una negación de confianza.

En lo que respecta a la responsabilidad criminal, la Constitución Española únicamente hace referencia a la traición y a

los delitos contra la seguridad del Estado y ésta puede ser exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Es de señalar que el texto constitucional español no define a la traición y ni a los delitos contra la seguridad del Estado.

Tratándose de traición o delitos contra la seguridad del Estado, la acusación sólo puede ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y con aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

De trasladarse las causales de responsabilidad del Presidente del Gobierno Español al sistema constitucional mexicano se ampliaría la responsabilidad del Presidente de la República, puesto que en México el Código Penal Federal contempla un Título denominado "Delitos contra la seguridad de la Nación", en el que además de la traición a la patria se incluyen los delitos de espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración.

Por otra parte, la verificación de la responsabilidad penal del Presidente del Gobierno y de los miembros del Consejo de Ministros se encuentra a cargo de un órgano jurisdiccional, a diferencia del régimen constitucional mexicano que otorga a un órgano político la facultad de juzgar, y en su caso, sancionar al Presidente de la República cuando éste incurre en responsabilidad penal.

La responsabilidad política en el régimen español es exigible por el Congreso de los Diputados mediante la adopción de una

moción de censura aprobada por mayoría absoluta. La moción de censura debe ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, debiendo incluir a un candidato a la Presidencia del Gobierno y votada hasta que transcurran cinco días contados a partir de su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

Cuando la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

La Constitución Española dispone que para el caso de ser aprobada una moción de censura, el Gobierno se encuentra obligado a presentar su dimisión al Rey. Asimismo, por disposición constitucional el Gobierno se encuentra obligado a presentar su dimisión al Rey cuando el Congreso le niega su confianza.

De lo anterior se concluye que la Constitución del Reino de España contempla la posibilidad de que el Presidente del Gobierno incurra en responsabilidad política, por lo que desarrolla todo un procedimiento para hacerla exigible e inclusive removerlo del encargo, mediante la aprobación de una moción de censura.

Por otro lado, en el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte se aprecia una estructura del Poder Ejecutivo compuesta por la Corona y el Gabinete; el Poder Legislativo por el Parlamento conformado por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes y el Poder Judicial por la Suprema Corte Justicia.

La Corona se encuentra representada por el Rey, quien es el Jefe del Estado. El acceso al trono se hace por vía hereditaria conforme a las reglas del derecho sucesorio común, ya que la Corona se transmite como una propiedad privada. Las mujeres no se encuentran excluidas de la sucesión, pero en caso de un mismo grado de parentesco van después de los varones en el orden sucesorio. Una vez que se ha asignado la Corona, ésta sólo puede cambiar de titularidad por muerte o abdicación. Por lo que hace a la responsabilidad del Rey, las consideraciones que pudieran ser expuestas al respecto, ya fueron tocadas al analizar el régimen español.

El Primer Ministro es el Jefe del Gobierno y es seleccionado por la Cámara de los Comunes y nombrado por la Corona. El individuo que ocupa este cargo es el líder del partido vencedor en las elecciones generales y, por lo tanto cuenta con la mayoría de votos en la Cámara de los Comunes. El Parlamento debe aprobar la designación del Primer Ministro manifestando su voto de confianza.

Es de destacar en este punto que el Reino Unido cuenta con un sistema de carácter bipartidista, pues si bien existen terceros partidos, ello no impide que el Partido Laborista y el Partido Conservador, los partidos principales, gobiernen solos.

Asimismo, en el Reino Unido existe la figura del Gabinete en la sombra, de tal suerte que ya se conoce cual va a ser la planilla que va a gobernar, en el supuesto de obtener la mayoría absoluta de

los votos. Esta característica fue la que permitió que los ingleses conocieran de antemano que en el supuesto de que ganara el Partido Laborista, el Primer Ministro sería Tony Blair, así como el resto del gabinete.

El Primer Ministro no tiene un período fijo para su mandato, dura mientras su partido mantenga la mayoría en la Cámara de los Comunes y no haya un voto de censura, así como por renuncia o muerte.

Formalmente el Parlamento consiste en la Reina reunida con la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes en el Palacio de Westminster. Sin embargo, desde una perspectiva política, el Parlamento es equivalente a la Cámara de los Comunes, pues en éste recaen las facultades reales del Parlamento.

El Parlamento es un órgano bicameral, pues como ya se mencionó se integra por dos cámaras, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, teniendo la primera la función de discutir y aprobar la legislación británica, en tanto que la última puede ofrecer sus comentarios sobre los proyectos legislativos pero no tiene facultades para modificarlos o rechazarlos en forma definitiva.

Los miembros de la Cámara de los Comunes son elegidos por medio del sistema electoral mayoritario, de modo que en cada circunscripción electoral únicamente el candidato que obtiene el mayor número de votos accede a la condición de diputado, lo que

favorece la configuración de una estructura bipartidista en el Parlamento.

En cuanto a la Cámara de los Lores, se acostumbra a definirla como el elemento aristocrático de la Constitución inglesa,<sup>142</sup> en esta Cámara se integran los denominados Lores jueces, es decir, los miembros designados por su formación jurídica y que ejercen funciones jurisdiccionales en exclusiva.

El Parlamento se puede disolver, automáticamente, cuando han transcurrido cinco años sin que se haya producido un cambio en el gobierno, con el objeto de dar oportunidad a los electores de modificar o ratificar su composición.

### **3.3.1.2. Regímenes presidenciales.**

La Constitución de la República Federal del Brasil dedica todo un apartado para regular la responsabilidad del Presidente de la República, señalando que constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal y, especialmente contra:

- a) La existencia de la Unión.
- b) La seguridad interna del País.

---

<sup>142</sup> Vid. I. Torres Muro. Vida Después de la Muerte: la Cámara de los Lores Británica. 2ª.ed. Madrid. Ed. Tecnos. 1996. p. 139-155.

- c) El libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes constitucionales de las unidades de la Federación.
- d) El ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales.
- e) La probidad en la Administración.
- f) La ley presupuestaria.
- g) El cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.

La propia Constitución Brasileña ordena que los anteriores delitos sean definidos por una ley especial, la que también debe establecer las normas de proceso y de enjuiciamiento.

Cabe destacar de este sistema el hecho de que el Presidente de la República es responsable por:

- a) Infracciones penales comunes.
- b) Delitos de responsabilidad.

En el sistema brasileño existen dos procedimientos para enjuiciar al Presidente de la República.

- a) Ante el Supremo Tribunal Federal, cuando se trate de infracciones penales comunes.

- b) Ante el Senado Federal tratándose de delitos de responsabilidad. En este caso la acusación debe ser admitida por dos tercios de la Cámara de los Diputados.

En Brasil se establece como facultad privativa de la Cámara de Diputados el autorizar por dos tercios de sus miembros, el procesamiento del Presidente de la República, como facultad privativa del Senado Nacional el de procesar y juzgar al Presidente de la República en los delitos de responsabilidad y como competencia del Supremo Tribunal Federal el de procesar y juzgar originariamente al Presidente de la República en las infracciones penales comunes.

En los casos en que el Senado Nacional deba juzgar al Presidente de la República, funcionará como Presidente el del Supremo Tribunal Federal, quien no interviene en la condena, ya que para esta sólo se necesita la aprobación de dos tercios de los votos del Senado Federal.

De encontrarse culpable al Presidente de la República, la resolución del Senado deberá condenar a la pérdida del cargo, con inhabilitación durante ocho años para el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las demás sanciones.

Como aspecto importante ha destacar en este sistema se encuentra el hecho de que el Presidente es suspendido en sus funciones desde que se recibe la denuncia o querrela por

infracciones comunes en el Supremo Tribunal Federal o después del procesamiento por el Senado Federal en los casos de delitos de responsabilidad.

Finalmente la Constitución Brasileña limita la responsabilidad del Presidente de la República para que durante la vigencia de su mandato, no pueda ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones.

Del sistema brasileño se considera apropiada la intervención que se otorga al Presidente del Supremo Tribunal Federal en el proceso de enjuiciamiento del Presidente de la República, sin embargo se estima conveniente otorgar mayor participación en el procedimiento a la Cámara de Diputados, pues sólo se menciona aisladamente que se requiere de su aprobación para enjuiciarlo.

Por otro lado la República Bolivariana de Venezuela tiene una de las Constituciones más recientes del continente americano, puesto que fue aprobada en diciembre de 1999.

En Venezuela el Poder Ejecutivo se ejerce a través del Presidente de la República o Presidenta de la República. Cabe señalar que la función ejecutiva también se encuentra encomendada al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros o Ministras y demás funcionarios o funcionarias establecidos por la propia Constitución.

El régimen constitucional venezolano contempla la existencia de un Consejo de Ministros y ciertas facultades del

Presidente pueden ser ejercidas únicamente actuando en Consejo de Ministros, sin embargo dicho órgano no es independiente, puesto que el Presidente tiene la facultad para nombrar y remover libremente a los ministros que integran el Consejo.

En este país el Presidente de la República puede ser removido por las siguientes causas:

- a) Renuncia.
- b) Destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia.
- c) Incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional.
- d) Abandono del cargo declarado por la Asamblea Nacional.
- e) Revocatoria popular de su mandato.

Por cuanto hace a la renuncia del Presidente de la República, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no señala las condiciones o requisitos que ésta debiera reunir, por lo cual dicha disposición faculta al Titular del Poder Ejecutivo para presentar su renuncia en el momento en el que lo desee.

Para ilustrar lo anterior, vale la pena transcribir el texto difundido por los medios de comunicación de la supuesta renuncia del Presidente Hugo Rafael Chávez Frías:

De conformidad con lo establecido en artículo 236 numeral tercero de la Constitución remuevo al Ciudadano Vicepresidente Ejecutivo de la República Diosdado Cabello y a todos los ministros que conforman el gabinete ejecutivo.

Asimismo con fundamento en el artículo 233 de la Constitución de la República presento ante el país mi renuncia irrevocable al cargo de Presidente de la República que hasta el día de hoy 12 de abril del 2002 he detentado.

Dado y firmado en la ciudad de Caracas a los doce días del mes de abril del 2002 año 191 de la Independencia y 142 de la Federación.

Hugo Rafael Chávez Frías

La simple renuncia a la Presidencia de la República no se considera apropiado, pues una magistratura de tal relevancia no debe ser renunciable a simple capricho de su Titular. En este sentido, consideramos adecuada la regulación que al respecto hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la destitución del cargo, la Constitución Venezolana no señala expresamente las causales de destitución. No obstante, si contempla la responsabilidad de dicho funcionario por sus actos y por el cumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo.

Consideramos que la responsabilidad del Primer mandatario no debe ser tan amplia, ya que la Constitución no menciona cuáles son las causales de destitución y por lo tanto podría iniciársele un procedimiento de responsabilidad por cualquier acto que realice en función de cargo.

Es de destacar que en la Constitución de Venezuela el procedimiento para destituir al Presidente de la República queda a cargo de un órgano totalmente jurisdiccional y no político como sucede en régimen constitucional mexicano.

No obstante que el procedimiento está a cargo de un órgano jurisdiccional, una vez que éste determina que hay mérito para enjuiciar al Presidente o Presidenta de la República, para continuar conociendo del asunto requiere de la autorización de la Asamblea Nacional, que es un órgano integrado por diputados que en términos de artículo 197 de su Constitución están obligados a cumplir sus labores en beneficio de los intereses del pueblo.

Por lo que hace a la revocatoria popular, la propia Constitución de Venezuela contempla que "(...) todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables." a través del referendo, el cual debe ser convocado cuando menos por el veinte por ciento de los electores o electoras inscritos. El mandato se considerará revocado cuando concurren al referendo un número de electores igual o superior al veinticinco por ciento de los electores inscritos.

Se considera apropiado contemplar un procedimiento de revocación popular, ya que el Presidente de la República es un simple mandatario del pueblo, por lo que es congruente que en cualquier momento el propio pueblo esté facultado para revocar el mandato que otorgó. No obstante, el procedimiento que se

contempla en el sistema jurídico venezolano no se considera apropiado para aplicarse en México, pues un veinte o veinticinco por ciento no pueden revocar un mandato que pudo haber sido otorgado incluso por el cien por ciento de los electores, además de que la realidad sociopolítica de México deja entrever los partidos políticos harían mal uso de este mecanismo y podrían crear una inestabilidad política constante.

Pasando al sistema constitucional de la Nación Argentina en éste se establecen como causales de remoción del Presidente de la Nación las siguientes:

- a) Destitución.
- b) Dimisión.
- c) Inhabilidad.

El procedimiento de destitución lo lleva a cabo el Congreso, pues la Cámara de Diputados cuenta con facultades para acusar al Presidente de la República por “(...) mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes (...)”, previamente debe declarar que ha lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

En este sentido, la facultad para juzgar en juicio público al Presidente de la República corresponde al Senado, presidido para este caso por el Presidente de la Corte Suprema y tomando

la resolución por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

El fallo del Senado tiene el efecto de destituir al Presidente, y declararlo incapaz para ocupar algún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Asimismo, el funcionario queda sujeto a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

El procedimiento de destitución contemplado por la Constitución de la Nación Argentina guarda ciertas similitudes con el previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que está encomendado a un órgano político, la acusación corresponde a la Cámara que representa al pueblo, la facultad para juzgarlo a la Cámara que representa a las legislaturas y antes de proceder a la acusación la Cámara de Diputados debe determinar si ha lugar a la formación de la causa, figura que en el Derecho Constitucional Mexicano es conocida como declaración de procedencia.

Los efectos de la resolución que emite el Senado en el procedimiento de destitución de Argentina difiere del previsto en México, dado que en este último el Presidente de la República es sancionado por el Senado erigido en Jurado de Sentencia.

Asimismo, en México, de encontrarse culpable al Presidente de la República la imposición de la pena es facultad del Senado y no de los tribunales ordinarios.

Para el caso de la dimisión, ésta debe estar motivada, ya que el Congreso cuenta con facultades para admitir o desechar sus motivos.

Por lo que hace a la inhabilidad del Presidente de la Nación como causa de su remoción, la Constitución de Argentina únicamente hace mención de ella sin establecer mayor regulación al respecto.

Las formalidades que debe reunir la dimisión del Presidente de la Nación Argentina, son similares a las exigidas por la Constitución Mexicana, ya que esta última prevé que la renuncia del Presidente de la República debe ser únicamente por causa grave calificada por el Congreso.

La Constitución de los Estados Unidos de América deposita el Poder Ejecutivo en un individuo electo por cuatro años mediante sufragio, al cual denomina "Presidente de los Estados Unidos". En caso de falta absoluta o temporal es suplido por un Vicepresidente, quien es designado al mismo tiempo que el Presidente y que además tiene como función presidir el Senado.

A diferencia de la Constitución Mexicana, la de los Estados Unidos contempla una temporalidad más reducida, pues el mandato del Titular del Ejecutivo es de cuatro años y no de seis. Asimismo, existe la figura de la vicepresidencia, que en nuestro

sistema, como se mencionó anteriormente<sup>143</sup>, no dio resultado favorables.

En el sistema constitucional estadounidense se contempla la figura del "impeachment" que es el equivalente al juicio político mexicano, donde la Cámara de Representantes se erige en Jurado de Acusación, y la de Senadores en el Jurado de Sentencia o de Absolución, según sea el caso, y la sanción es la destitución.

A mayor abundamiento, la Constitución de los Estados Unidos de América establece que la Cámara de Representantes es la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales. Asimismo, el Senado tiene el derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales, siendo obligatorio que para estos casos sus miembros presten un juramento o protesta.

En los Estados Unidos, los sujetos de juicio político son "todos los funcionarios públicos civiles", por lo que queda incluido el Titular del Poder Ejecutivo. De igual forma, las causales del juicio político están establecidas en la Constitución, mismas que se identifican con figuras de naturaleza penal.

Por otra parte, se advierte que en este sistema la responsabilidad que puede exigirse al Presidente de los Estados Unidos es más amplia que en el régimen mexicano, dado que

---

<sup>143</sup> *Infra*, p. 97.

incluye al delito de cohecho que en nuestro sistema se tipifica cuando un servidor público que por sí o por un tercero solicita o recibe indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepta una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

Por lo que hace a la traición está es definida por la propia Constitución Norteamericana y consiste en hacer la guerra a los Estados Unidos o en unirse a sus enemigos, impartiendo ayuda y protección, a diferencia de la Mexicana que lo hace a través de una Ley Reglamentaria.

Cabe señalar que cuando se juzga al Presidente de los Estados Unidos de América el Senado debe ser presidido por el Presidente del Tribunal Supremo y para ser condenado se requiere el voto de dos tercios de los miembros presentes. Es este sentido se considera adecuada la intervención del Titular del máximo tribunal jurisdiccional, pues es de recordarse que tanto el impeachment como el juicio político son actos materialmente jurisdiccionales.

El alcance de la sentencia está limitada a la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado de los Estados Unidos. No obstante, el Presidente queda sujeto “a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.”

La Constitución de los Estados Unidos de América contempla las siguientes causas de remoción de su Presidente:

- a) Separación de su puesto.
- b) Muerte.
- c) Renuncia.
- d) Incapacidad para dar cumplimiento a los poderes y deberes del cargo.

Respecto a las causales de remoción la propia Constitución faculta al Congreso para prever por medio de una ley los casos de separación, muerte, renuncia o incapacidad del Presidente de la República.

Es de destacarse que la Constitución Americana no define cuáles son los casos de responsabilidades oficiales.

En Chile la Cámara de Diputados tiene como facultad exclusiva declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra del Presidente de la República por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes.

La acusación puede; interponerse mientras el Presidente esté en funciones y dentro de los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no puede ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara.

Para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesita el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio.

El Presidente de la República no es responsable de los actos consumados en el ejercicio de sus funciones más que en caso de alta traición.

Es de destacarse que únicamente puede ser acusado por las dos Cámaras que resuelvan por un voto idéntico, en votación pública y por mayoría absoluta de los miembros que las componen. De aprobarse la acusación el funcionario es juzgado por el Tribunal Superior de Justicia.

Asimismo, el Senado tiene facultades para declarar la inhabilidad del Presidente de la República o del Presidente electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones; y declarar asimismo, cuando el Presidente de la República haga dimisión de su cargo, si los motivos que la originan son o no fundados y, en consecuencia, admitirla o desecharla. En ambos casos deberá oír previamente al Tribunal Constitucional.

### **3.3.2. En la visión democrática mexicana contemporánea.**

Para efecto de realizar una propuesta de reforma es conveniente analizar las iniciativas que respecto al tema han sido presentadas en el Congreso de la Unión.

El Senador Luis Santos de la Garza del Partido Acción Nacional presentó una iniciativa en la que manifiesta la gravedad de que el Presidente de la República carezca de responsabilidad por violar la Constitución, ya que considera que existe una contradicción en la propia Carta Magna, ya que por un lado los artículos 87 y 128 exigen como requisito para que el Presidente de la República asuma su cargo, el de protestar ante el Congreso de la Unión, guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, el Senador Santos de la Garza considera que de nada sirve lo establecido en los anteriores preceptos si por otro lado el segundo párrafo del artículo 108 de la misma Carta Magna le concede inmunidad para no ser acusado, en caso de que durante el tiempo de su encargo viole la propia Constitución.

Adicionalmente, asegura que siempre hay el riesgo de que el Presidente de la República cometa alguna violación a la Constitución, pues esta hipótesis ni en México ni en ningún país

puede eliminarse y con el texto actualmente en vigor, al darse ese supuesto de violación, el Ejecutivo quedaría sin sanción alguna.

Por lo anterior, el Senador Santos de la Garza propone una adición al segundo párrafo del artículo 108 Constitucional para efecto de que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo pueda ser acusado por delitos de traición a la patria, violaciones graves a la Constitución y delitos graves del orden común.

Por otro lado Américo Ramírez Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional consideró

Por su parte, el Diputado Martí Batres Guadarrama en el año 2000, propuso una iniciativa para reformar los artículos 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para efecto de que el Titular del Ejecutivo Federal pueda ser sujeto de juicio político.

Batres Gudarrama señala que la alta responsabilidad que tiene el Presidente de la República, implica un estricto apego a la Ley y a las instituciones del país, por lo que deben existir mecanismos para sancionar conductas contrarias a estos principios. Por ello, afirma que “si alguien resultara responsable de actos que transgreden las leyes, es más dañino mantenerlo en el puesto que destituirlo e inhabilitarlo. Pierde legitimidad el ejercicio de gobierno ante la impunidad”.

La propuesta en comento se emitió en los siguientes términos:

**Artículo 108.-** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos al Presidente de la República, a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, podrá ser acusado por traición a la patria, delitos graves y por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

...

**Artículo 110.-** Podrán ser sujetos de juicio político el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

**Artículo 111.-** ...

...

...

Por lo que toca a la responsabilidad penal del Presidente de la República, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable, en los términos del artículo 110.

Finalmente, cabe considerar la iniciativa presentada por el diputado José Francisco Blake Mora, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en la que propone la “Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia”.

En el proyecto de Blake Mora se dedica un capítulo de dos artículos denominado “De la Responsabilidad del Presidente de la República”, en los que se establece lo siguiente:

La declaratoria de procedencia la realiza la Cámara de Diputados, la cual debe ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión que al efecto se celebre.

La Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia, dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción de la acusación.

El procedimiento previsto en los artículos 20 a 22 de esta Ley, y emitir su resolución con base en la legislación penal federal.

### **3.3.3. Beneficios de la propuesta.**

La propuesta de reforma al artículo 108 Constitucional tiene como uno de sus objetivos la prevención, pues al existir una norma que permita sancionar la conducta negativa del Primer

Mandatario, se logrará un efecto intimidatorio en dicho funcionario, y por tanto se abstendrá de realizar las conductas que le son prohibidas, manteniendo así el orden social.

En efecto, sí el Presidente de la República tiene conocimiento de que al realizar las conductas que le son prohibidas se le puede llegar a destituir e inclusive privar de la libertad conforme lo disponen las leyes penales, ello ayuda para que el funcionario se intimide ante el temor de ser sancionado jurídica y políticamente.

El pueblo de México tendrá mayor seguridad de que la dirección del Estado y del Gobierno será desempeñada de manera eficaz y con total apego a derecho, pues de no ser así existe el mecanismo jurídico para destituir y sancionar a quien traiciona la confianza que le fue otorgada con el voto.

La modificación propuesta en el presente trabajo busca promover la funcionalidad en las tareas encomendadas al órgano ejecutivo, ya que se establecen controles que disminuyen el ejercicio de las facultades metaconstitucionales, salvaguardando la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de la función administrativa.

La reforma propuesta al artículo 108 Constitucional fortalece el Estado de Derecho, ya que éste presupone la existencia de un régimen jurídico de responsabilidades de los servidores

públicos, en el cual debe ser incluida la responsabilidad del Primer Mandatario.

La imagen que de un país se forman otros pueblos es un factor determinante en las relaciones que éste puede establecer con otras naciones, se trata de un fenómeno intangible influyente, pues la percepción que los ciudadanos de otros estados se formen respecto a la fortaleza de las instituciones jurídicas y la estabilidad en México determinarán, en gran parte las inversiones que se realizan en nuestro país, por ello debe recibir una atención prioritaria.

Evidentemente, la imagen de México en el exterior refleja la realidad de nuestra vida jurídico-política, por ello se deben fortalecer aquellos aspectos jurídicos que contribuyan a mostrar a la comunidad de naciones, las cualidades y los méritos del pueblo mexicano.

Por tales consideraciones, el propósito de esta iniciativa es no sólo promover la confianza en el pueblo mexicano sino de los ciudadanos del resto de los estados, pues la imagen de México en el exterior se vería favorecida, ya que la reforma promueve el fortalecimiento de las instituciones jurídicas que garantizan la estabilidad político-social de México.

No se debe pasar por alto, que con la reforma el Estado Mexicano estaría respondiendo a las nuevas necesidades sociopolíticas que exige el mercado global en el que se encuentra

inmerso, pues si bien el texto actual surgió para resolver las necesidades imperantes en 1917, actualmente la comunidad de naciones exige instituciones jurídicas sólidas e inclusive las legislaciones de los países vecinos, ya incluyen la posibilidad de responsabilizar de sus actos a los Jefes de Estado.

Con la reforma sugerida, México estaría siendo congruente con la postura internacional que adoptó al firmar el Estatuto de la Corte Penal Internacional, que si bien no ha sido aprobado por la Cámara de Senadores, si fue suscrito por el propio Presidente de la República, quien se comprometió en nombre del Estado Mexicano a castigar y perseguir los crímenes graves de trascendencia para la comunidad internacional, sin que se exima de responsabilidad penal a los Jefes de Estado o de Gobierno.

La igualdad de los poderes constituidos se verá ampliamente favorecido, pues actualmente el Presidente de la República es el único servidor público prácticamente inamovible, privilegio del que no gozan los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

Con la integración de un órgano mixto para juzgar la responsabilidad penal del Presidente de la República, se fomenta la relación de poderes, pues dos poderes constituidos se hacen corresponsables de la resolución adoptada a favor o en contra del Primer Mandatario.

Al hacer viable la destitución del Presidente de la República se disminuye la posibilidad de que se presenten golpes de Estado, pues en determinado momento los ciudadanos buscarán soluciones por la vía de las instituciones y no de las armas.

# *CONCLUSIONES*

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un sistema de relación de poderes presidencial, sin embargo en la práctica se observa la existencia de un vicio denominado “presidencialismo”, el cual consiste en otorgarle al Presidente de la República una posición de supremacía con relación a los otros poderes constituidos.

**SEGUNDA.-** El sistema político que se fue generando como consecuencia de la revolución mexicana ha terminado su ciclo. En México ya no existe un partido hegemónico. Ahora, en razón de la alternancia, nos encontramos inmersos en una etapa de consolidación de las instituciones, por lo que deben construirse reglas adecuadas que propicien que la democracia se haga rutina y el régimen jurídico-político más maduro.

**CUARTA.-** Es necesario modificar las causales de responsabilidad del Presidente de la República en razón de que los supuestos en vigor consagrados en la Constitución no son suficientes para asegurar la correcta actuación del Primer Mandatario.

**QUINTA.-** La Constitución debe prever la posibilidad de que el Presidente de la República sea juzgado por los actos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

**SEXTA.-** El procedimiento para exigir la responsabilidad penal del Presidente de la República debe de ser especial, en atención a la trascendencia que conlleva. Debe ser expedito, para evitar conflictos tanto internos como externos. La imposición de la pena debe analizarse por especialistas en derecho, en razón de que se aplican normas jurídicas de carácter penal.

**SÉPTIMA.-** Se le debe otorgar participación al órgano jurisdiccional a través del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que la naturaleza del Congreso de la Unión es el ser un órgano político, cuyos miembros no necesariamente cuentan con conocimientos jurídicos.

**OCTAVA.-** Al participar el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se otorga mayor seguridad de la legalidad del proceso y de alguna manera se subsana la improcedencia del juicio de amparo.

# *BIBLIOGRAFÍA*

## BIBLIOGRAFÍA

ABIA, Margarita. Apuntes de Historia de México. s/e. México. Ed. Universidad Latinoamericana. 1995. 254 pp.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9ª ed. México. Ed. Porrúa, S. A. 1990. 897 pp.

ARTEAGA NAVA, Elisur et TRIGUEROS GAISMAN Laura. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vo. II. Derecho Constitucional Mexicano. s/e. Ed. Harla, 2000. 52 pp.

ARTEAGA NAVA, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Vol. 1. 1ª ed. México. Ed. Oxford University Press. 1999. 432 pp.

BROM, Juan. Esbozo de Historia Universal. 15ª ed. México. Ed. Grijalvo. 1982. 372 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 13ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 2000. 532 pp.

CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. s/e. México Ed. Harla. 1990. 558 pp.

CARBONELL, Miguel. Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México. 4ª. ed. Serie de estudio doctrinales No. 197. México. Ed. Porrúa. 2001. 318 pp.

CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Ed. Porrúa. México. 1982. 432 pp.

CARPISO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 2ª ed. México. Ed. Siglo Veintiuno Editores, S. A. 1979. 240 pp.

DE PINA, Rafael et DE PINA Vara Rafael. Diccionario de Derecho. 6ª ed. México. Ed. Porrúa. 1999. 333 pp.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. T. IX. 3ª ed. México. Ed. Congreso de la Unión Cámara de Diputados LII Legislatura. 2091 pp.

Diccionario Jurídico Espasa. Ed. Espasa Calve. España. 2001. 2961 pp.

**Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas** T.4, 9ª ed. México Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. Porrúa. 1996. 2091 pp.

DUVERGER, Maurice. **Régime Semi-Présidential**. en O. Duhamel e Y. Mény (eds.), Dictionnaire. 239 pp.

ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime. **El Sistema Parlamentario Inglés**. s/e. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1998. 103 pp.

FIX ZAMUDIO, Héctor at VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. s/e. México. Ed. Porrúa. 1999. 471 pp.

FRAGA, Gabino. Revisada y Actualizada por Manuel Fraga. **Derecho Administrativo**. 41ª. ed. México. Ed. Porrúa. 2001. 482 pp.

GARCÍA MORILLO, Joaquín. **Diccionario del Sistema Político Español**. Control parlamentario. Ed. Akal. 200 pp.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. **Panorama del Derecho Mexicano**. s/e. México. Ed. Mc. Graw-Hill. 283 pp.

GONZÁLEZ, GONZÁLEZ, María de la Luz. Valores del Estado en el Pensamiento Mexicano. 2ª ed. México. Ed. MacGraw-Hill. 1997. 316 pp.

HERRERA Y LASSO, Manuel. Estudios Constitucionales. 2a. Serie. México. 1964. 369 pp.

JYRÄNKI. Taking Democracy Seriously. The Problem of the Control of the Constitutionality of Legislation, the Case of Finland. 1991. 192 pp.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. s/e. Ed. UNAM. 1988. 290 pp.

LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario. El Derecho de la Política. 3ª ed. México. Ed. Porrúa. 2000. 416 pp.

MORINEAU IDUARTE, Mautd et IGLESIAS GONZÁLEZ, Roman. Derecho Romano. 3ª ed. México. Ed. Harla. 1992. 389 pp.

MUNRO, Colín R. Naciones y regiones en el Reino Unido. Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, núm. 261. 1994. 91 pp.

ORTIZ SOLTERO MONTERRIT, Sergio.

**Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos.** 2ª. ed. México. Ed. Porrúa. 2001. 458 pp.

OSORNO CORRES, Francisco Javier. **El Sistema**

**Presidencial Mexicano.** 13ª ed. México. Ed. Porrúa. 1988. 290 pp.

PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo. **Derecho Romano I.**

s/e. México. Ed. McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. 1996. 362 pp.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. **Diccionario para**

**juristas.** 1ª ed. México. Ed. Porrúa. 1236 pp.

**Perspectivas del Derecho en México. Concurso**

**Nacional de Ensayo Jurídico.** Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª. México. ed. 2000. 2008 pp.

PETIT, Eugène. **Tratado Elemental de Derecho**

**Romano.** 9ª ed. Francia. Ed. Porrúa. 1985. 762 pp.

PH., David et D. A, Rosalie. **Historia de las**

**Civilizaciones.** s/e. España. Ed. Marín. 1981. pp. 133.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. s/e. México. Ed. Porrúa. 1994. pp. 325.

RABASA, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México. s/e. México. Ed. Porrúa. 1968. pp. 246.

REINHOLD, Zippelius. Teoría General del Derecho. Ciencia Política. 3ª ed. México. Ed. Porrúa. 1998. p. 27.

RIPOLLÉS SERRANO, M. Rosa. El Proyecto de Ley de Devolución a Escocia. 2ª ed. España. Ed. Ariel. 1998. 415 pp.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 6ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 2001. 472 pp.

SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Traduc. Romero Reyes Mazzoni. 2ª ed. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1994. 258 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado. 16ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 1999. 527 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**. 30ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 2000. 653 pp.

TORRES, Muro. **Vida Después de la Muerte: la Cámara de los Lores Británica**. 2ª.ed. Madrid. Ed. Tecnos. 1996. 231 pp.

VALENCIA CARMONA, Salvador. **Manual de Derecho Constitucional General y Comparado**. 2ª ed. México. Ed. Porrúa. 1999.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Código de Justicia Militar.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.