



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE
LA REPUBLICA EN MEXICO".**



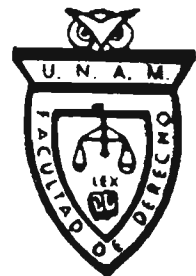
T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CATALINA ARREDONDO ORDAZ**

ASESOR: MTR. J. DE JESUS OROZCO HENRIQUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE DEL 2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central




UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **ARREDONDO ORDAZ CATALINA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MEXICO**", bajo la dirección del suscrito y del Maestro José de J. Orozco Henríquez, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Mtro. Orozco Henríquez, en oficio de fecha 29 de octubre de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 3 de 2004.



LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará a la Secretaría General de la Facultad



Tribunal Electoral
del Poder Judicial
de la Federación
Sala Superior

México, D.F., a 29 de octubre de 2004

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
AMPARO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PRESENTE

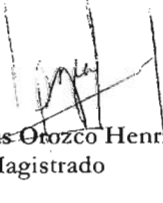
Distinguido Director:

En relación con la dirección del trabajo de tesis de la alumna CATALINA ARREDONDO ORDAZ, con número de cuenta 096200531, bajo el título **“EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO”**, me permito informar a usted lo siguiente:

Después de haber venido trabajando sobre el particular con la interesada durante más de seis meses, estimo que la última versión de su proyecto de tesis recepcional que corre adjunta, satisface en exceso los requisitos sustantivos y formales requeridos por esa Institución, ya que se trata de un estudio serio, bien estructurado, con una metodología adecuada, basado en varias de las aportaciones más importantes de la legislación y doctrina nacional y extranjera accesible sobre el tema, arribando a conclusiones congruentes y sugerentes, si bien algunas de ellas pudieran ser debatibles.

Por lo anterior, someto a su amable consideración y, en su caso, aprobación del proyecto de tesis para que la interesada pueda presentar el examen profesional correspondiente para aspirar al título de Licenciado en Derecho.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para expresarle las muestras de mi más alta consideración.


Mtro. J. Jesús Orozco Henríquez
Magistrado

A Dios, por haberme concedido la vida, por las enormes e innumerables bendiciones que me has dado a lo largo de mi existencia, por la salud que me has permitido gozar y por ayudarme a lograr una de mis metas más importantes.

A mis Padres, Rosa María y Froylán, por quererme, cuidarme, y apoyarme para llegar a este momento, que no es más que la culminación de varios años de esfuerzo, no únicamente míos, sino también de ustedes, en los cuales nunca olvidaron darme una palabra de aliento que me animara a seguir adelante.

A Karina e Iván, mis hermanos, porque sin su ayuda, brindada en todos los sentidos, no sólo no hubiera logrado cumplir este objetivo, sino tampoco hubiera podido llevar a cabo muchos otros de mis sueños.

Al Maestro J. de J. Orozco Henríquez, por ser mi asesor en esta investigación, pero principalmente por representar uno de mis mayores ejemplos a seguir, y con la firme promesa de un día llegar a tener el conocimiento que usted posee, y compartirlo así como usted lo compartió conmigo, tanto en lo personal como a través de sus obras y ejercicio profesional.

A la Máxima Casa de Estudios, la UNAM, por constituir el mejor el medio a través del cual una gran cantidad de jóvenes han podido y podrán realizar sus metas.

“ EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO”

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO I	
CONCEPTOS FUNDAMENTALES.....	1
1.1. SISTEMA POLÍTICO Y RÉGIMEN POLÍTICO.....	1
1.1.1. SISTEMA POLÍTICO.....	1
1.1.2. RÉGIMEN POLÍTICO.....	5
1.1.2.1. RÉGIMEN PARLAMENTARIO.....	10
1.1.2.2. RÉGIMEN PRESIDENCIAL.....	23
1.1.2.3. “SEMIPARLAMENTARIO” Y “SEMIPRESIDENCIAL”.....	36
1.2. RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO.....	39
1.2.1. SERVICIO PÚBLICO Y FUNCIÓN PÚBLICA.....	42
1.2.2. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	44
1.2.3. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE JUICIO POLÍTICO.....	46
1.3. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	50
CAPÍTULO II.	
RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO EN MÉXICO.	
ANTECEDENTES.....	53
2.1. JUICIO DE RESIDENCIA.....	53
2.2. IMPEACHMENT.....	58
2.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA O “CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ” (1812).....	62
2.4. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA O “CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN” (1814).....	65
2.5. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824).....	67
2.6. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES (1836).....	72
2.7. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843).....	75
2.8. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS (1847).....	77
2.9. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857).....	80
2.10. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917) Texto original.....	86
2.10.1. LEYES REGLAMENTARIAS DEL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.....	90

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

2 10.2. REFORMAS AL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.....	93
2 11. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	95
CAPÍTULO III.	
EL RÉGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.....	99
3.1. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA VIGENTE Y LEYES REGLAMENTARIAS	104
3.1.1. SERVIDOR PÚBLICO. DEFINICIÓN Y CLASES.....	109
3.2. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE JUICIO POLÍTICO.....	113
3.2.1. JUICIO POLÍTICO.....	115
3.2.2. SUJETOS.....	117
3.2.3. CAUSALES.....	119
3.2.4. AUTORIDADES COMPETENTES.....	123
3.2.5. PROCEDIMIENTO.....	123
3.2.6. SANCIONES.....	128
3.2.7. RECURSOS.....	130
3.2.8. PRESCRIPCIÓN.....	131
3.3. RESPONSABILIDAD PENAL.....	132
3.3.1. FUERO CONSTITUCIONAL E INMUNIDAD PROCESAL.....	134
3.3.1.1. IMPUNIDAD.....	139
3.3.2. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.....	141
3.3.3. SUJETOS.....	143
3.3.4. CAUSALES.....	146
3.3.5. AUTORIDADES COMPETENTES.....	149
3.3.6. PROCEDIMIENTO.....	150
3.3.7. SANCIONES.....	155
3.3.8. PRESCRIPCIÓN.....	158
3.3.9. RECURSOS.....	160
3.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	161
3.4.1. SUJETOS.....	163
3.4.2. CAUSALES.....	164
3.4.3. AUTORIDADES COMPETENTES.....	166
3.4.4. PROCEDIMIENTO.....	168
3.4.5. SANCIONES.....	170
3.4.6. PRESCRIPCIÓN.....	171
3.4.7. RECURSOS.....	172
3.4.8. REGISTRO PATRIMONIAL.....	173
3.5. RESPONSABILIDAD CIVIL.....	175
3.5.1. SUJETOS.....	178

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

3.5.2.	CAUSALES.....	180
3.5.3.	AUTORIDADES COMPETENTES.....	183
3.5.4.	PROCEDIMIENTO.....	184
3.5.5.	SANCIONES.....	184
3.5.6.	PRESCRIPCIÓN.....	187
3.5.7.	RECURSOS.....	188
3.6.	RÉGIMEN VIGENTE DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.....	188
3.6.1.	“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”.....	191
A)	“DURANTE EL TIEMPO DE SU ENCARGO”.....	195
B)	TRAICIÓN A LA PATRIA.....	197
C)	“DELITOS DEL ORDEN COMÚN”.....	199
D)	“DELITOS GRAVES”.....	201
E)	PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO.....	206
3.6.2.	LOS DEMÁS SUPUESTOS NO ESTABLECIDOS EXPRESAMENTE.....	209
3.6.2.1.	RESPONSABILIDAD PENAL.....	210
3.6.2.2.	RESPONSABILIDAD DERIVADA DE JUICIO POLÍTICO.....	211
3.6.2.2.1.	PROTESTA.....	213
3.6.2.3.	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	215
3.6.2.4.	RESPONSABILIDAD CIVIL.....	219
3.7.	CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	222

CAPÍTULO IV.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO VIGENTE..... 227

4.1.	INGLATERRA.....	228
A)	JEFE DE ESTADO.....	230
B)	GOBIERNO.....	232
C)	JEFE DE GOBIERNO.....	234
D)	PARLAMENTO.....	235
E)	PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	236
F)	DERECHO DE DISOLUCIÓN.....	238
4.2.	ITALIA.....	240

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

A) JEFE DE ESTADO.....	241
B) GOBIERNO.....	243
C) JEFE DE GOBIERNO.....	244
D) PARLAMENTO.....	245
E) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD.....	247
F) DERECHO DE DISOLUCIÓN.....	251
4.3. ALEMANIA.....	252
A) JEFE DE ESTADO.....	253
B) GOBIERNO.....	256
C) JEFE DE GOBIERNO.....	257
D) PARLAMENTO.....	259
E) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD.....	260
F) DERECHO DE DISOLUCIÓN.....	265
4.4. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	266
A) EJECUTIVO.....	268
B) GABINETE PRESIDENCIAL.....	274
C) LEGISLATIVO.....	277
D) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD JURÍDICA.....	277
4.5. FRANCIA.....	281
A) PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.....	282
B) GOBIERNO.....	286
C) PRIMER MINISTRO.....	288
D) PARLAMENTO.....	289
E) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD.....	290
F) DERECHO DE DISOLUCIÓN.....	293
4.6. ARGENTINA.....	294
A) EJECUTIVO.....	295
B) GABINETE DE MINISTROS.....	298
C) JEFE DE GABINETE.....	300
D) LEGISLATIVO.....	302
E) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD.....	303
4.7. URUGUAY.....	307
A) EJECUTIVO.....	308
B) PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.....	310
C) CONSEJO DE MINISTROS Y MINISTROS QUE LO INTEGRAN.....	312
D) LEGISLATIVO.....	316
E) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD Y DERECHO DE DISOLUCIÓN.....	316
4.8. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	321

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

CAPÍTULO V.	
RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO.....	327
5.1. EJECUTIVO. CARACTERÍSTICAS Y ASPECTOS GENERALES.....	334
5.2. GABINETE PRESIDENCIAL.....	342
5.3. ATRIBUCIONES PRESIDENCIALES.....	353
5.4. PODER POLÍTICO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.....	367
5.5. LOS CONTROLES DEL PODER PRESIDENCIAL.....	383
5.6. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	394
CONCLUSIONES.....	399
BIBLIOGRAFÍA.....	407

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

El Presidente de la República, como titular del Ejecutivo, concentra en su persona numerosas e importantes atribuciones, las cuales, en no pocos casos, determinan los lineamientos a seguir y las finalidades perseguidas por el Estado. Es por ello que el tema de su responsabilidad resulta por demás trascendente, ya que el ejercicio de dichas atribuciones repercute en beneficio o perjuicio, según el caso, de todos y cada uno de los mexicanos.

Nuestra ley fundamental al señalar los supuestos de responsabilidad del Presidente de la República menciona que éste: “durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”. Dicha disposición constitucional es el principal punto de análisis en la presente investigación, la cual pretende contestar los siguientes cuestionamientos al respecto: ¿a qué se refiere exactamente dicho supuesto de responsabilidad?, ¿cuáles son sus alcances y limitaciones?, ¿es suficiente en contraposición del poder que detenta el primer mandatario?, ¿funciona de manera eficaz como control de su poder público?, ¿debe pensarse en una modificación?. De inicio, podemos inferir que por si solo el supuesto de responsabilidad presidencial no nos dice demasiado, habrá entonces que escudriñarlo, buscar en sus antecedentes, compararlo con el derecho de otros Estados, revisar las circunstancias que rodean nuestro régimen político, en fin, tomar en cuenta todos y cada uno de los elementos que pueden ayudarnos a responder las preguntas planteadas.

Es necesario señalar que nuestra investigación tiene como uno de sus objetivos primordiales determinar si el siguiente principio democrático se cumple respecto del Presidente de la República: “a mayores atribuciones, mayor grado de responsabilidad, y a menor responsabilidad exigible, menor grado de democracia”. Otra de las principales finalidades del presente trabajo es observar

las ventajas y desventajas del actual régimen de responsabilidades del Ejecutivo y, de ser pertinente, proponer una modificación.

La responsabilidad del Presidente de la República, como forma de control del poder que detenta, representa un elemento de gran importancia si se quiere lograr verdaderamente un Estado Democrático. Por tal motivo durante la creación de nuestra Carta Magna vigente se debatió ampliamente al respecto, y en aquel entonces el Congreso Constituyente consideró conveniente incluir un único supuesto de responsabilidad al cual estaría sujeto el primer mandatario, dicho supuesto ha permanecido invariable hasta nuestros días, justificándose tal decisión con varios argumentos, entre los cuales destacan: la importancia de las funciones presidenciales y el refrendo; pero para poder determinar si dichas justificaciones aun son válidas es necesario observar su eficacia y sus resultados prácticos, los cuales no son nada alentadores.

Cada uno de los capítulos que integran el presente trabajo se basa en investigación documental y se enfoca en la revisión detallada de los aspectos que deben ser tomados en cuenta antes de sostener una postura válida y con fundamentos respecto del tema que nos ocupa.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

CAPÍTULO I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

Como parte primera de nuestra investigación nos hemos dado a la tarea de revisar los conceptos que resultan relevantes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, y por consiguiente en la relativa al Ejecutivo. Las definiciones de los mismos nos ayudaran a comprender adecuadamente la información y los criterios expresados a lo largo del presente trabajo.

Para tal efecto, se enunciarán primeramente los criterios doctrinales que se han utilizado para definir los siguientes conceptos fundamentales, y con base en ellos señalaremos el punto de vista propio.

1.1. SISTEMA POLÍTICO Y RÉGIMEN POLÍTICO.

Es preciso, ante todo, diferenciar entre sistema político y régimen político, ambos términos no deben confundirse, ya que como veremos en los siguientes párrafos se trata de figuras que se refieren a cosas distintas, aunque no opuestas; podemos decir que uno de estos términos contiene al otro, pero nuestra intención no es adelantarnos, dejemos pues esta explicación a los apartados respectivos.

1.1.1. SISTEMA POLÍTICO.

De inicio, es preciso señalar que por “sistema” en general se entiende: “un conjunto de reglas o principios sobre una materia, enlazados entre sí coordinada

y subordinadamente para formar una unidad”.¹

En cuanto al concepto de sistema político en concreto son varias las definiciones expresadas por la doctrina, por lo que sólo señalaremos cuatro de éstas, basando nuestra selección en las que consideramos más completas. La primera de ellas es la enunciada por SERRA ROJAS, quien precisa al sistema político como un “conjunto de doctrinas y normas que orientan todas las ideas y actuaciones relacionadas con la adquisición, ejercicio y mantenimiento del poder público”.²

También DAVID EASTON expresa una breve definición de sistema político señalando que éste es “el conjunto de las interacciones por las cuales los objetos de valor son repartidos mediante la autoridad en una sociedad”.³

Asimismo, pero con una descripción más amplia encontramos la definición de MARCOS KAPLAN quien nos dice que sistema político es el “conjunto de instituciones, fuerzas, estructuras, relaciones, grupos y procesos, por los cuales y a través de los cuales se genera, se distribuye, se usa y se modifica el poder político en una sociedad y fase histórica determinadas. La realidad y el concepto de sistema político implica, por una parte, la estrecha interdependencia, la red de vinculaciones recíprocas y de mutuas influencias, de todos los componentes fundamentales del sistema, y su constitución como conjuntos coherentes y articulados, como instancia política”.⁴

Hemos dejado para el final de este apartado la definición sustentada por COVIÁN ANDRADE quien menciona que el sistema político es “el conjunto de

¹ BURGOA, Ignacio *Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo*. México, Ed. Porrúa, 1996, p. 406

² SERRA Rojas, Andres: *Diccionario de Ciencia Política*, México, F.C.E., 1999, p. 189.

³ EASTON, David. *Análisis del Sistema Político*, París, Editada por Armand Colin, 1974, p.23.

⁴ KAPLAN, Marcos: “Sistema político”, en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuatro Tomos, México, Ed. Porrúa - UNAM, 2001, p. 2933.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

elementos de orden ideológico, institucional y sociológico interrelacionados e interdependientes en mayor o menor grado, que confluyen en los procesos de formación y ejercicio del poder en un país determinado".⁵

El mismo autor, además, especifica los elementos que conforman el sistema político, los cuales son:

- *Procesos del poder político*, los cuales se analizan en cuanto a:
 - o Su origen,
 - o Su ejercicio,
 - o Sus límites,
 - o Sus controles,
 - o Sus fines,
- *Los actores del sistema*:
 - o El electorado y las autoridades electorales,
 - o Los partidos políticos,
 - o Los detentadores formales del poder político,
 - o Los detentadores informales del poder político,
- *Los subsistemas insertos en el sistema político*:
 - o El sistema constitucional (tipo de Estado y régimen político o forma de gobierno),
 - o El sistema de representación política,
 - o El sistema de partidos políticos,
 - o El sistema de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder político,
 - o El sistema de protección de la Constitución y de control de constitucionalidad,
 - o El sistema de responsabilidades de los detentadores y actores del poder,

⁵ COVIÁN Andrade, Miguel: *El Sistema Político Mexicano, democracia y cambio estructural*, 2da ed., México, editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2001, pp. 63 y 64.

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

- *Las condiciones que deben existir para que funcione el sistema son:*
 - o La gobernabilidad,
 - o La estabilidad política,
 - o Determinados niveles de desarrollo económico–social,
 - o Independencia frente a centros de poder político y económico internos y externos.³

De lo anterior podemos observar que el sistema político representa un todo dentro del Estado, en cuanto al origen y ejercicio del poder público; por lo que respecta a sus elementos también advertimos que inmersos en los mismos se encuentran dos aspectos importantísimos para efectos de nuestra investigación, primeramente el régimen político o forma de gobierno, contenido en el subsistema constitucional, y en segundo lugar el sistema de responsabilidad de los detentadores y actores del poder.

Respecto del "subsistema" de responsabilidades de los detentadores y actores del poder como elemento que conforma el sistema político, COVIÁN ANDRADE nos lo explica diciendo que junto con el "subsistema" de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder político y el "subsistema" de protección de la Constitución y de control de constitucionalidad integran el bloque de "estructuras de control de los procesos del poder". El "subsistema" de responsabilidades -continúa el autor- "se trata en la especie, de los medios políticos y de los recursos jurídicos a través de los cuales puede exigirse responsabilidad (político y/o jurídica) a los detentadores del poder, en forma expedita y eficaz. La base de este "subsistema" es el reconocimiento del siguiente principio democrático: "a mayores atribuciones, mayor grado de responsabilidad y a menor responsabilidad exigible, menor grado de Democracia". En efecto, quien detenta el poder y quien detenta importantes dosis

³ COVIÁN Andrade, Miguel: *Teoría Constitucional*, 2da ed., Mexico, editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2000, p. 281.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

de poder, se sitúan en posición de privilegio frente a quien carece de él o lo tiene en menor proporción. Quien gobierna tiene la facultad de mandar y de hacerse obedecer, a la cual corresponde desde la posición del gobernado, la obligación de acatar el mandato (legítimo y legal, por supuesto). Pues bien, la única forma de que el representante popular (detentador del poder) no se convierta en soberano ante sus súbditos, es que sea responsable de sus actos ante sus representados. Así, a mayor capacidad de decisión, corresponderá también la sanción que recaiga al incumplimiento del cargo público que ostente. Un sistema democrático es aquel en el que los gobernantes tienen el derecho de gobernar, pero la obligación de hacerlo en determinado sentido. Ese derecho se los otorgan los ciudadanos y esa obligación se la imponen ellos mismos. En suma, este “subsistema” de control es a su vez, un mecanismo regulado dentro del propio sistema, por medio del cual los detentadores del poder rinden cuentas de su gestión y asumen las consecuencias, positivas o negativas de la misma”.⁷ A lo largo de nuestra investigación observaremos si las importantes condiciones de democracia y responsabilidad que expone el autor en este último criterio se cumplen en el sistema político mexicano por lo que respecta al Presidente de la República, como finalidad para la consecución de un Estado Democrático.

Ya que comprendimos lo que debe entenderse por sistema político y los elementos que lo conforman, pasemos al estudio del régimen político, que como sabemos, es uno de los elementos que integran al primero, y que nos resulta indispensable para determinar las diferencias existentes entre los sistemas de responsabilidad de los detentadores del poder.

1.1.2. RÉGIMEN POLÍTICO.

En este apartado revisaremos lo concerniente al régimen político, pero

⁷ *Ibidem*, pp.292 y 293.

como breve introducción decidimos, dada la continua confusión existente, diferenciar entre tipo de Estado y régimen político, los cuales aunque complementarios uno del otro no deben equipararse, por lo cual, sin pretender hacer un análisis exhaustivo de lo que debe entenderse por "tipo de Estado", mencionaremos a continuación algunas definiciones que se han dado al respecto y posteriormente nos enfocaremos al estudio del régimen político.

El tipo de Estado también es llamado por algunos autores: "forma de Estado" o "modelo de Estado", y de acuerdo con ACOSTA ROMERO, tiene que referirse al todo del Estado, es decir, a la estructura jurídico-política que adopta el Estado soberano en su quehacer diario. Son formas de Estado los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos (territorio, gobierno, población, orden jurídico, soberanía y fines), es decir, la forma que adopta el todo social. Respecto a las distintas clases de formas de Estado, dicho autor las divide en dos:

- 1) Monarquía: que a su vez se divide en absoluta y constitucional.
- 2) República: que se subdivide en federal y central.⁸

A su vez VERGOTTINI nos señala que "por forma de Estado se entiende convencionalmente, el conjunto de elementos que caracterizan globalmente a un ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales".⁹ Para SERRA ROJAS serán formas de Estado las que "hacen referencia a la estructura total y general de la organización política del país".¹⁰

Pero a nuestro criterio, la definición más sencilla y clara es la expresada por COVIÁN ANDRADE, este autor nos explica que "el tipo o modelo de Estado

⁸ ACOSTA Romero, Miguel: *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14 ed., México, Ed. Porrúa, 1999, p. 125.

⁹ VERGOTTINI, Giuseppe De: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Ed. Espasa, 1985, p. 107.

¹⁰ SERRA Rojas, Andrés: *Ciencia política*, 7ma ed., México, Ed. Porrúa, 2000, p 578.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

no será otra cosa que el conjunto de modelos sustantivos con base en los cuales se determine el origen y los fines del poder. El tipo de Estado es una descripción modelística de lo que se pretende hacer con el poder, desde su génesis y hasta el cumplimiento de las finalidades que se persiguen mediante su ejercicio. La pregunta sobre el tipo de Estado se refiere a cuestiones sustantivas y se plantea inquiriendo sobre el “qué” y el “para qué” de la construcción estatal. La soberanía, el Poder Constituyente y su titularidad; la decisión de principio sobre los órganos encargados de ejercer el poder, el cual se distribuirá entre ellos o se concentrará en alguno de ellos, según se determine; la posición de los gobernados frente a los gobernantes, desde el punto de vista de las obligaciones y los derechos de unos y de otros; los límites del poder político; la participación del Estado en los procesos de transformación y desarrollo social; el modelo de gestión y orientación de la economía política; los grados y condiciones de participación de los distintos factores de poder en la “cosa pública”; las metas fundamentales y determinantes del ejercicio del poder que en lo político, en lo económico y en lo social habrán de ser sustento de los programas y las acciones de gobierno, entre otros principios y decisiones definitorias de la organización política de la sociedad, constituyen “el modelo de Estado” adoptado por el detentador real de la fuerza capaz de elegir entre una u otra opción en cada caso”.¹¹ El autor nos aclara que tomando como criterio la distribución o concentración del poder existen dos grandes tipos de Estado: el democrático y el autocrático. En el primero el poder político debe estar distribuido, mientras que en el segundo se encuentra, por definición, concentrado en algún centro o instancia de poder. De tal forma que dentro del tipo de Estado democrático se encuentran representativamente los regímenes políticos presidencial y parlamentario.¹²

Nos queda claro entonces que el tipo de Estado se refiere a los objetivos y finalidades del Estado, es decir el “qué” y “para qué” de la construcción estatal;

¹¹ COVIÁN Andrade, Miguel: *Teoría...*, op. cit., pp. 262 y 263.

¹² *Ibidem*, pp. 271 y 272.

este concepto reviste de especial relevancia, ya que, de acuerdo a lo que se proponga el Estado se determinarán los medios para lograrlo; su significado entendido de tal forma no debe confundirse con el relativo a régimen político, el cual revisaremos a continuación.

Por lo que atañe al régimen político señalaremos previamente que la doctrina ha empleado varios sinónimos cuando hace referencia a esta figura, como son: "forma de gobierno", "tipo de gobierno", o "sistema de gobierno", los cuales utilizaremos indistintamente en el desarrollo del presente apartado.

Según la, a nuestra consideración, acertada postura de CARPIZO "las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo determinan el sistema de gobierno. Y en la actualidad, principalmente, hay dos grandes sistemas: el sistema parlamentario y el sistema presidencial".¹³ En otras palabras, pero en el mismo sentido se manifiesta SERRA ROJAS al señalar que "será forma de gobierno la estructura que pueden adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratados y relacionados entre sí".¹⁴

Una definición más amplia pero también clara y sencilla es la que manifiesta COVIÁN ANDRADE, quien nos explica que las formas de gobierno "son las instituciones jurídico-políticas por medio de las cuales se realiza el ser o modo de ser del Estado, previamente determinado. La forma de gobierno explica el "como" se traducirían sus definiciones esenciales en hechos concretos. La forma de gobierno configura la organización concreta de los principios que determinan el "modelo del Estado", con el propósito de hacerlos factibles".¹⁵

¹³ CARPIZO, Jorge *La Constitución Mexicana de 1977*, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 271.

¹⁴ SERRA Rojas, Andrés: *Diccionario...*, op. cit., pp. 30 y 37.

¹⁵ COVIÁN Andrade, Miguel: *Teoría...*, op. cit., p. 263

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

En el mismo sentido se pronuncian VERGOTTINI Y ACOSTA ROMERO; el primero de dichos doctos concluye que: “por forma de gobierno se entiende el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales”¹⁶; el segundo autor señala que “la forma de gobierno sólo hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí”.¹⁷

Es importante hacer notar que en los criterios para establecer las clases de forma de gobierno la doctrina coincide en señalar dos representativos: parlamentarismo y presidencialismo; a diferencia de la discrepancia en cuanto a la clasificación de los tipos de Estado, donde, como hemos visto, los autores señalan por un lado la monarquía y la república, y por el otro la autocracia y la democracia (social).

De las anteriores posturas doctrinales podemos concluir que la forma de gobierno se refiere a los medios a través de los cuales el tipo de Estado buscará lograr su objeto y finalidad, ambos conceptos vistos desde este ángulo son complementarios, ya que el tipo de Estado no podrá conseguir lo que persigue si no establece los adecuados instrumentos para ello. De tal manera que a un mismo tipo de Estado le pueden corresponder diferentes formas de gobierno, sin que el uso de unas u otras altere sustancialmente el tipo de Estado en el que se basen. Es más sencillo observar la diferencia si se recuerda que se pueden utilizar distintos medios para alcanzar un mismo fin. En consecuencia, es imposible negar que entre el tipo de Estado y la forma de gobierno existen relaciones directas y estrechas. El tipo de Estado puede ponerse en práctica a

¹⁶ VERGOTTINI, Giuseppe De: *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 108.

¹⁷ ACOSTA Romero, Miguel: *Teoría General...*, op. cit. p. 128.

través de varios caminos, principalmente mediante el régimen parlamentario y el régimen presidencial, los cuales representan un punto muy importante en nuestra investigación, con motivo de las distintas formas existentes en uno y otro de exigir responsabilidad al Ejecutivo, pero de esto hablaremos más adelante.

Cabe mencionar que el concepto de régimen político o forma de gobierno es más estrecho en su contenido que el de sistema político, este último aumenta elementos tales como los partidos políticos, los detentadores reales del poder, los grupos de presión, la opinión pública y el sistema electoral. Se podría decir que básicamente el sistema político, a diferencia de la forma de gobierno, sí abarca a los actores, las condiciones en que actúan y las reglas de la lucha del poder; mientras que la forma de gobierno constituye un elemento más de los que integran al sistema político al ser parte del subsistema constitucional. La forma de gobierno busca que se hagan posibles los objetivos del tipo de Estado, debiendo evitar convertirse en un obstáculo para la realización eficaz de los mismos.

Lo mencionado hasta este punto de la investigación ha sido con el objeto de lograr mayor claridad al momento de explicar los dos regímenes políticos representativos, los cuales revisaremos a continuación: éstos representan la parte medular del presente capítulo, en virtud de que cada uno de ellos contempla formas distintivas de exigir responsabilidad al Ejecutivo.

1.1.2.1. RÉGIMEN PARLAMENTARIO.

En esta sección revisaremos la información relativa al régimen parlamentario y la configuración de sus características, destacando la principal de ellas para efectos de nuestro trabajo: la forma de exigir responsabilidad al Ejecutivo. Posteriormente revisaremos lo que atañe al régimen presidencial.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

La forma de gobierno parlamentaria es asociada a Inglaterra por ser en esta Nación donde se originó y en la cual subsiste hasta nuestros días, por tal motivo dicho Estado se ha empleado por la doctrina como ejemplo para el análisis y las características de este régimen político. Respecto de su origen VERGOTTINI nos dice que "históricamente el gobierno parlamentario sigue el desarrollo de la forma de la monarquía constitucional, en cuanto que la necesidad de crear una conexión no ocasional entre el ejecutivo monárquico y parlamento (en particular: la cámara elegida) condujo a los ministros, fiduciarios del rey, a obtener también la confianza parlamentaria. Así, pues, se perfila, en la práctica constitucional, un grupo de ministros como órgano constitucional autónomo ligado progresivamente, cada vez más, antes al parlamento que al rey. Este proceso se produjo en el siglo XVIII en Inglaterra y se consolida definitivamente a fines de siglo. En el curso del siglo siguiente se afirma en la mayor parte de los Estados de Europa occidental y central y permanece, también, cuando muchos de éstos se transforman en repúblicas repudiando la monarquía hereditaria".¹⁸

Por lo que respecta a la definición de sistema parlamentario la doctrina precisa esta forma de gobierno atendiendo a sus características esenciales y por tanto distintivas. De tal forma encontramos el criterio de GIOVANNI SARTORI quien señala que "los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el Gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte".¹⁹ Por su parte DUVERGER explica al parlamentarismo como un régimen político "basado sobre la colaboración de poderes donde el ejecutivo está dividido en dos elementos: un jefe de Estado y un gabinete ministerial, que es responsable ante el parlamento, responsabilidad que caracteriza esencialmente a dicho régimen".²⁰

¹⁸ VERGOTTINI, Giuseppe De: *Derecho Constitucional...*, op. cit., pp. 304 y 305.

¹⁹ SARTORI, Giovanni: *Ingeniería Constitucional Comparada*, Madrid, Ed. F.C.E., 1994, p. 116.

²⁰ Citado por BURGOA, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ma. ed., México, Ed. Porrúa, UNAM, 1994, p. 737.

De acuerdo a nuestro criterio, es COVIÁN ANDRADE quien determina la definición más clara y específica al respecto, este docto nos explica que "el sistema parlamentario como forma de gobierno democrático está basado en el equilibrio de los poderes públicos y en su control recíproco. Este sistema está diseñado sobre la base de controles recíprocos eficaces entre los poderes, que presupone la existencia de un equilibrio real de fuerzas políticas y de una asignación de atribuciones constitucionales entre ellos".²¹ El mismo autor nos aclara los principios básicos sobre los cuales se sustentan tanto este régimen político como el presidencial de la siguiente manera: "el principio de división de poderes rigidamente entendido es la base de la forma de gobierno presidencialista, en la que modelísticamente se concibe la existencia de "poderes" del Estado independientes entre sí. En el sistema parlamentario el principio equivalente al de la "división de poderes" es el de la "distribución de funciones", de donde la estructura político constitucional no se construye conforme a tres ámbitos de gobierno estrictamente diferenciados entre sí (ejecutivo, legislativo y judicial), sino con base en la asignación de funciones a diversas instancias de gobierno, en sentido *lato*, interconectadas e independientes. Tratándose por ejemplo, del que en el sistema presidencialista se identificaría como "poder ejecutivo", concentrado en un órgano, en el sistema parlamentario se concibe como un conjunto de funciones asignadas, la mayoría al gobierno del Estado y el resto al jefe de Estado, depositadas unas y otras, en personas diferentes. En tales condiciones, la base para captar la esencia estructural y funcional de la forma de gobierno parlamentaria es exactamente a la inversa a la del sistema presidencialista. En éste se parte de la creación de órganos o "poderes" constituidos a los que se dota de una competencia, lo que equivale a decir, de atribuciones o funciones que habrá de ejercer cada uno. En el sistema parlamentario, se parte de la existencia de funciones que deben distribuirse entre "órganos constituidos", sin los cuales las "funciones del Estado"

²¹ COVIÁN Andrade, Miguel: *El Sistema Político...* op. cit., pp. 94 y 105.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

no puedan realizarse. El planteamiento hipotético clave del modelo presidencialista es "hay tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, ¿qué va a hacer cada uno de ellos?". El interrogante en el sistema parlamentario es "hay determinado número de funciones de Estado ¿cómo y entre quiénes se van a distribuir éstas?" El presidencialismo, como forma de gobierno, parte de una concepción estática del poder, al que se debe organizar forzosamente de determinada manera (ejecutivo, legislativo y judicial). El punto de partida del parlamentarismo es una dinámica del poder, al que se puede distribuir entre distintas instancias en forma muy variada. Por eso el presidencialismo es un esquema prácticamente idéntico en cualquier Estado que lo ha adoptado, mientras el parlamentarismo ofrece una gran cantidad de versiones diferentes entre un Estado y otro".²² Lo anterior nos aclara de manera substancial una de las diferencias primordiales entre uno y otro regímenes políticos, permitiéndonos observar de inicio que el parlamentarismo no impide la creación de otros órganos constituidos que no puedan ubicarse dentro de los tres supuestos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como sería la creación de un tribunal constitucional.

Refiriéndonos a las características de esta forma de gobierno son varias las clasificaciones hechas por la doctrina, éstas coinciden en varios puntos que a continuación enunciaremos, para después revisar con mayor profundidad la clasificación que consideramos más acertada. Las características que normalmente se presentan en el régimen parlamentario son:

- A) El Ejecutivo se entiende como colegiado e integrado por un jefe de Estado y el Gobierno;
- B) El Gobierno está a cargo de un gabinete o consejo de ministros, el cual es presidido por el jefe de Gobierno;
- C) Se diferencia, por tanto, entre jefe de Estado y jefe de Gobierno;
- D) El jefe de Estado es políticamente irresponsable;
- E) El Gobierno requiere la confianza del Parlamento para actuar y es

²² COVIÁN Andrade, Miguel: *Teoría...*, op. cit., pp. 772 y 773.

políticamente responsable ante éste:

- F) El jefe de Gobierno puede a su vez ser miembro del Parlamento y líder del partido o coalición de partidos dominante en éste:
- G) El Gobierno o está integrado por miembros del Parlamento, incluyendo al jefe de Gobierno, es decir, se permite la duplicación de funciones;
- H) El jefe de Gobierno nombra a los miembros del Gobierno con aprobación del jefe de Estado:
- I) Entre el Gobierno y el Parlamento existen relaciones de coordinación y colaboración;
- J) El Parlamento puede ordenar la dimisión del gobierno y como consecuencia el Jefe de Estado puede ordenar la disolución del parlamento a propuesta del jefe de Gobierno:
- K) El único órgano constituido de elección popular es el parlamento, nunca lo es el jefe de Estado.

De las anteriores características se desprende la importancia que tiene en esta forma de gobierno la responsabilidad política del Gobierno, la cual no debe considerarse una desventaja injustificada del Gobierno ante el Parlamento ya que el jefe de Gobierno también puede pedirle al Jefe de Estado la disolución de aquél, sino que debe entenderse como un sistema de equilibrio entre ambos órganos constituidos y una forma de resolver los bloqueos que pudieran llegar a existir entre ellos. Para dejar más claras las disertaciones expresadas hemos decidido analizar una a una las características que conforman este régimen político desde el punto de vista del jurista COVIÁN ANDRADE, quien de una manera clara y sencilla nos las explica. De acuerdo con este autor, las características del sistema parlamentario son:

1. **Los integrantes del gobierno son a su vez miembros del parlamento:** este principio es común a prácticamente todos los sistemas parlamentarios salvo excepciones contadas. La razón fundamental de este principio consiste en que el control político que en un sistema parlamentario ejerce

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

el legislativo sobre el gobierno, es mucho más eficaz cuando los ministros son a su vez miembros del parlamento. La rendición de cuentas de la gestión administrativa de un ministro y el fincamiento de responsabilidad política que pudiera decidir el órgano de representación popular, se facilita cuando el parlamento trata directamente con sus integrantes y no con funcionarios que le sean ajenos, sin que esto represente una condición *sine qua non* al efecto.

2. **El gobierno emana del parlamento con base en el partido mayoritario o en una coalición de partidos que forman mayoría:** el gobierno o el gabinete se configura sobre la base del partido que por si mismo tenga la mayoría absoluta en el parlamento, o bien, de la coalición de partidos necesaria para alcanzarla. Debido a que los ministros suelen ser miembros del parlamento, el gobierno (gabinete o consejo de ministros) adquiere el carácter de una "extensión" del parlamento de elección popular. Este pequeño grupo de representantes "desprendido" del parlamento es naturalmente presidido y conducido por el dirigente del partido mayoritario en el parlamento (*Kanzler*, primer ministro, presidente, etc.).

A pesar de esa identidad personal entre miembros del gabinete y del Parlamento, existe una clara diferenciación desde el punto de vista funcional, en tanto quienes pertenecen al parlamento y quienes pasan al gobierno, ejercen sus atribuciones de manera separada y autónoma, con base en una distribución de competencia política y constitucionalmente estructurada.

En este sentido, la aprobación del parlamento de la política general del gobierno o de sus políticas específicas en cada rama de la administración pública se fundamenta precisamente en la idea de que la dirección del Estado (a cargo de los ministros y del aparato administrativo) debe contar

con el aval y con el consentimiento periódico de los gobernados (representados en las proporciones que arrojen los resultados electorales en el parlamento).

3. **El gobierno se deposita en un cuerpo colectivo, encabezado por uno de los ministros:** el gobierno puede representarse en forma de una pirámide en cuyo vértice superior se ubica el primer ministro que es reconocido como el conductor de la función gubernativa. Existe una diferencia política, estructural y funcional entre el primer ministro y el gobierno como cuerpo colectivo.

Ese ministro -líder- puede recibir cualquiera de los siguientes nombres: *Kanzler* (Alemania), primer ministro (Inglaterra), presidente del consejo de ministros (Italia), presidente del gobierno (España), etc.

El órgano de gobierno por su parte, recibe una de estas denominaciones: gobierno (Alemania), consejo de ministros (Italia y España), gabinete (Inglaterra).

4. **El poder ejecutivo está dividido:** el poder ejecutivo no concentra en un solo órgano las funciones correspondientes al jefe de Estado y al jefe de Gobierno. Además del consejo de ministros o sus equivalente, que conforma el gobierno propiamente dicho, existe un jefe de Estado, cuya figura representa la unidad estatal y cuya función política principal dentro del sistema consiste en ser uno de los dos mecanismos (el primero, siendo el segundo el electorado) de equilibrio y en caso de conflicto, de arbitraje, entre el parlamento y el gobierno.

El jefe de Estado tiene cualquiera de estos dos orígenes y recibe una de estas dos denominaciones: hereditario, si se trata de una forma de

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

gobierno "monárquico constitucional" o "monárquico republicano", en cuyo caso es un rey o su equivalente (Inglaterra, Bélgica, Holanda, España, Japón); designado por el poder legislativo, o electo por voto popular (Austria, Irlanda, pero sin ejercer funciones de gobierno), si la forma de gobierno es "republicana democrática", en cuyo caso es un presidente (Italia, Alemania y Grecia)

Las funciones constitucionales del jefe de Estado, así como su peso político real dentro del sistema, muestran un grado considerable de variación entre un caso y otro, yendo desde las estrictas y literalmente protocolarias, sin mayor injerencia en los asuntos públicos (Inglaterra), hasta las de un órgano determinante y de presencia efectiva de las relaciones entre el gobierno y el parlamento (Italia, Alemania).

- 5. Las decisiones políticas y su ejecución están divididas entre el parlamento y el gobierno:** en la determinación de las políticas básicas y en la decisión de las cuestiones fundamentales de gobierno intervienen tanto el consejo de ministros o su equivalente como el parlamento. Lo mismo cabe señalar en cuanto a la expedición de la legislación necesaria para aplicarlas o ejecutarlas. En términos generales, la regla es que en vía de gobierno y administración, la ejecución de las decisiones políticas corresponda al gobierno, el cual, sin embargo, es vigilado por el parlamento de manera permanente y eficaz.
- 6. Entre gobierno y parlamento existen controles políticos recíprocos que se pueden emplear de manera eficaz:** el aspecto fundamental de la forma de gobierno parlamentario (de hecho de toda forma de gobierno) consiste en los mecanismos de control político entre los detentadores de poder. Cuando las instituciones político constitucionales de control recíproco entre los poderes públicos inherentes al auténtico sistema

parlamentario no funcionan o han desaparecido, con ellas se limita o se extingue el sistema mismo.

Las estructuras de control político esencia del parlamentarismo son las siguientes:

- a) **La responsabilidad política del gobierno frente al parlamento:** el arma fundamental de control político de que dispone el poder legislativo en un sistema parlamentario, con relación al gobierno, consiste en la posibilidad latente o permanente de someterlo en cualquier momento, a un procedimiento de responsabilidad política en los términos constitucionales previstos. Al respecto se habla de "responsabilidad solidaria o colectiva", cuando el procedimiento afecta a todo el gobierno y de "responsabilidad individual" cuando sus efectos sólo alcancen a un ministro.

Si el parlamento emite una resolución contraria al gobierno, derivada de este procedimiento, éste asume la forma de un voto de censura. En ocasiones esta decisión no es producto de un planteamiento iniciado por el parlamento (moción de censura), sino de una cuestión de confianza dirigida a éste por el gobierno, la cual recibe una negativa que se expresa como un voto de desconfianza.

La **moción de censura** es en realidad el inicio del procedimiento que, por instancias del parlamento, obliga al gobierno (primer ministro o algún ministro) a presentarse ante él para confirmar si cuenta todavía o no con su confianza (con la mayoría favorable en el parlamento). El fin del procedimiento puede ser la emisión de una votación menor a la requerida para que caiga el gobierno, en cuyo caso el ministro o el gobierno continúan en funciones, o bien, un **voto de censura**, caso en que el gabinete debe de dimitir, como

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

consecuencia de la pérdida del soporte parlamentario. Esta es la regla general, existiendo algunas variantes.

La **cuestión de confianza**, en cambio, consiste en una indagación que hace el primer ministro sobre la actitud que asumiría el parlamento en caso de que aquél tomara una determinada decisión o tratara de llevar a la práctica alguna política de gobierno. Este sondeo previo sobre los posibles efectos políticos de una determinación, tiene como propósito evitar que el rechazo del parlamento se produzca mediante un voto de censura que obliga a la presentación de la o las dimisiones ministeriales correspondientes.

La pregunta espontánea planteada tiene dos posibles efectos:

- recibir una aceptación del parlamento que desde un punto de vista práctico equivale a un **voto de confianza**.
- ser objeto de rechazo, caso en el que el gobierno ya no se arriesgará a seguir adelante con su propósito, porque sabe que le espera una moción de censura inmediata y un voto de censura seguro.

La diferencia principal entre la moción de censura y la cuestión de confianza consiste en que si la resolución del parlamento es negativa, en el primer caso obliga a la renuncia del o de los ministros que han perdido la confianza, mientras que en el segundo, la dimisión no es consecuencia necesaria del voto parlamentario adverso.

Si el gobierno toma la decisión y es censurado por el parlamento significa que el acto gubernativo carece de soporte que lo legitime y entonces el consejo de ministros o su equivalente debe retirarse. Sin

embargo, cuando antes de decidir, el gobierno pregunta, todavía no ha hecho nada que le pueda censurar el parlamento. Si el gobierno se retracta con base en el rechazo del parlamento la dimisión gubernativa resulta innecesaria, toda vez que el parlamento ha logrado que lo que él no acepta no se produzca en la práctica. Es importante mencionar que la anterior es la regla general que admite excepciones, ya que puede ser que la renuncia del gobierno siga a una respuesta negativa del parlamento recaída a una cuestión de confianza cuando se considera tan importante el contenido de la pregunta hecha por el gobierno o tan esencial para las funciones y el parlamento la ha rechazado, equivale a cambiar por completo el sentido de sugestión gubernativa, circunstancia que hace preferible dejar de gobernar.

El voto de confianza o su negativa también se produce cuando por primera ocasión el primer ministro, una vez formado su gabinete después de una nueva elección del parlamento, se presenta ante éste para preguntarle si cuenta con su apoyo para iniciar su gestión.

- b) **El derecho de disolución del parlamento a favor del gobierno:** un instrumento de control político tan poderoso como el voto de censura, que una vez emitido por el parlamento provoca la dimisión del gobierno, el que no correspondiera algún mecanismo tendiente a mantener un equilibrio mínimo entre los órganos del Estado detentadores del poder, se traduciría tarde o temprano en elemento de desajuste y desequilibrio de todo el sistema. La institución política constitucionalmente prevista en un sistema parlamentario que desempeña esta función es el derecho de disolución del parlamento a favor del gobierno.

determinar el curso del Estado. Esta circunstancia representa uno de los mayores beneficios del parlamentarismo, la cual no se manifiesta en el régimen presidencialista, en el que puede suceder todo lo contrario como lo veremos en su oportunidad.

La Cámara de los Lords tiene una función muy restringida respecto a la responsabilidad política, pues a pesar de que los actos de gobierno están sujetos a explicación y debate ante ella la pérdida de la confianza de ésta no obliga al Gobierno a dimitir.

Ya que hemos revisado los elementos más importantes tanto de los sujetos de responsabilidad política en Inglaterra, como de los órganos que la exigen, es necesario que examinemos el procedimiento para determinarla.

E) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Primeramente debemos subrayar que el Gabinete en su conjunto y el Primer Ministro en lo individual son responsables políticamente ante la Cámara de los Comunes, pero en todo caso será el Primer Ministro quien se presente ante dicha Cámara cuando se exija responsabilidad, y también en todo caso el voto de censura contra el jefe de Gobierno afecta al Gobierno en su conjunto, obligándolo a dimitir.

Cabe señalar que previo al inicio de las funciones del Gobierno el Primer Ministro tiene que presentarse ante la Cámara de los Comunes para que ésta le otorgue su confianza y por ende al Gobierno, lo cual no es difícil teniendo en consideración que es el líder del partido dominante en ella y que el Gobierno generalmente está conformado por líderes de varios partidos, por lo que esta circunstancia normalmente no deriva en un voto de censura.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

emplazado el poder del Estado, esta persona no es el rey, sino el presidente de comité conocido por el nombre de Primer Ministro”.¹⁸⁹ Por todo lo anterior podemos concluir que el Primer Ministro se constituye como un verdadero jefe de Gobierno, en el cual se representan las atribuciones más importantes para determinar la política interna y externa del Estado y dirigir al Gobierno en su conjunto, resultando razonable que como consecuencia de tan importantes funciones sea sujeto de responsabilidad política ante la Cámara de los Comunes.

D) PARLAMENTO.

Es el titular del poder supremo en la Gran Bretaña y se integra por: la Cámara de los Comunes, también llamada Cámara Baja, y la Cámara de los Lords o Cámara Alta. Los miembros de la Cámara de los Comunes son elegidos por sufragio universal de manera directa por un periodo de cinco años, siempre y cuando no se ordene antes su disolución; mientras que la Cámara de los Lords no se integra de manera electiva y es considerada una “Asamblea Aristocrática” ya que está compuesta principalmente por: Lords espirituales, Lords temporales, pares hereditarios, y pares vitalicios que por razones de nacimiento, por designación real o por causa del puesto que ostentan acceden a ese cargo.

La Cámara de los Comunes es la más fuerte en cuanto atribuciones se refiere, ya que, entre otras cosas, sólo ella puede exigirle responsabilidad política al Gobierno, a través del Primer Ministro, obligándolo a dimitir y, como consecuencia de esto, puede ser disuelta por el monarca, a petición del jefe de Gobierno. También hay que recordar que de la Cámara de los Comunes, único órgano de gobierno electivo, surgen los miembros del Gobierno, incluido el Primer Ministro, lo que produce una mayor estabilidad al momento de tomar en conjunto, pero cada uno en su respectiva competencia, las decisiones que han de

¹⁸⁹ Citado por GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Derecho Constitucional...* op cit., p. 307.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

cambio, el gobierno asume una posición de predominio".²³

Podemos entonces concluir que, a nuestra consideración, en el régimen parlamentario existe un mayor equilibrio entre los órganos constituidos, de inicio por el hecho de que el Ejecutivo no es unipersonal, situación que de existir haría que la balanza se inclinara sobre éste otorgándole cierto predominio al depositar en un solo individuo el grueso de las funciones ejecutivas y por tanto de gobierno, sino que se determina un Ejecutivo colegiado, integrado por un jefe de Estado y un Gobierno; y por otro lado porque además existe una adecuada regulación de controles recíprocos entre los órganos constituidos, los cuales pueden desembocar en la exigencia la responsabilidad política al Gobierno y en el ejercicio del derecho de disolución del Parlamento. En cualquier caso, es necesario contar con la debida responsabilidad y concientización de los miembros que integran cada órgano, para no dejarse llevar por emociones desmedidas y mucho menos por una ideología corrupta que entorpezca las funciones de los mismos, es por esto que el régimen parlamentario funciona con mayor eficacia en donde existe un alto índice de educación, preocupación y participación en política del pueblo.

Ya que hemos estudiado el parlamentarismo procedamos al análisis del régimen presidencialista, señalando las características más importantes de éste y precisando la forma en que se exige responsabilidad al Ejecutivo, tema que está por demás decir, constituye la columna vertebral de nuestra investigación.

1.1.2.2. RÉGIMEN PRESIDENCIAL.

Este apartado tiene especial trascendencia ya que como sabemos en nuestro país se ha adoptado como régimen político el presidencial,

²³ COVIÁN Andrade, Miguel: *El Sistema Político...*, op. cit. pp. 94-105.

específicamente a partir de la Constitución de 1824. por lo que es muy importante conocer sus características generales. pero principalmente la forma en que de acuerdo a éste se regula la responsabilidad del Ejecutivo, y de esta manera, lograr una mayor comprensión al momento de analizar posteriormente el caso específico del Presidente mexicano.

Esta forma de gobierno se identifica con los Estados Unidos de América, por ser éste el primer país que se constituyó con base en este régimen político. Por lo que respecta a su gestación no es posible intentar un recorrido por distintas etapas a lo largo de su evolución, toda vez que éste, a diferencia del parlamentarismo, no es una forma de gobierno que se haya desarrollado orgánicamente en forma espontánea y gradual. Al decir de COVIÁN ANDRADE "el presidencialismo no tuvo un proceso de incubación secular, como en el caso del parlamentarismo británico, sino sólo un experimento en el laboratorio de los modelos constitucionales".²⁴

Existen varias definiciones sustentadas por la doctrina en materia de régimen presidencial, por lo que decidimos incluir en este apartado únicamente las que, a nuestro criterio, se escriben con mayor claridad. En primera instancia tenemos a RAFAEL DE PINA, quién define el presidencialismo como "el sistema de organización del gobierno republicano en el que el jefe de Estado, Presidente de la República, elegido por sufragio, asume el poder ejecutivo con la colaboración de los secretarios de éste, funcionarios designados por él, ante quien responden de su gestión, no encontrándose sujetos a la fiscalización de las Cámaras legislativas, que tienen una función casi exclusivamente destinada a la elaboración del derecho. En el sistema presidencialista las atribuciones del presidente son amplísimas, al extremo de que se puede decir que ellas lo constituyen en el poder decisivo de la República".²⁵ Nos resulta muy importante

²⁴ Ibidem, p. 107.

²⁵ DE PINA, Rafael: *Diccionario de Derecho*. México, Ed. Porrúa, 1998, p. 415.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

esta idea final, en la cual se subrayan las amplias facultades otorgadas al titular del Ejecutivo, las cuales, cabe decir, se contraponen a la escasa responsabilidad que, como veremos mas adelante, se le puede exigir en esta forma de gobierno a dicho mandatario.

Asimismo tenemos la postura de CARPIZO, quien para lograr su definición nos menciona las importantes distinciones existentes entre la forma de gobierno parlamentaria y la presidencial, señalando que a diferencia de la primera, en el presidencialismo se marca cierta independencia entre el poder ejecutivo y legislativo, esto entendido como colaboración y coordinación entre si; el Ejecutivo no puede disolver al Congreso, pero éste no puede ejercer el voto de censura, lo cual es lógico, ya que el presidente no es responsable ante el Congreso, y; el Presidente puede ser de partido político diferente al de la mayoría legislativa.²⁶

Por último tenemos el criterio de COVIÁN ANDRADE, quien nos explica respecto del sistema presidencial que éste "se caracteriza por ser una forma de organización política sustentada fundamentalmente en el principio de división de poderes. Este principio es moderadamente entendido en el sentido de una separación de poderes que actúan coordinadamente. La idea de "poderes divididos o separados" es más una expresión común que un rasgo estructural del sistema, el cual más bien se diseño bajo el esquema de la distribución de competencias".²⁷ "La "división de poderes" (elemento del "constitucionalismo moderno") -continúa el autor- limita el ejercicio de poder político que al no estar concentrado, deja de ser absoluto y que al tener frente a sí marcos referenciales de actuación concretos y definidos (competencias fijadas normativamente), adquiere un carácter relativo delimitado por las atribuciones y los deberes que sólo competen a un órgano o a la concurrencia de uno y otro".²⁸ "Sin embargo,

²⁶ CARPIZO, Jorge: *La Constitución...*, op. cit., p. 273.

²⁷ COVIÁN Andrade, Miguel: *El Sistema Político...*, op. cit., p. 107.

²⁸ *Ibidem*, p. 3.

tradicionalmente se ha pensado en una división de poderes que en ocasiones se ha concebido y se concibe estrictamente a la letra, es decir, como una separación entre unos y otros, inclusive en gran medida con base en una aplicación de criterios físicos transportados a las ciencias sociales. De hecho, las teorías originales francesa y norteamericana sobre la división de poderes dan la impresión de ser un producto especulativo, racionalista, derivado de un traslado artificial de principios como los de la física newtoniana al campo de las ciencias sociales. Más aún, se parte del supuesto mecanicista de que si todos los poderes públicos separándose encuentran en una situación de equilibrio entre sí, ninguno podrá romperlo, ni invadir la esfera de competencias de los demás y de esta manera "existirá en la sociedad una permanente armonía". Esta es la base de la celeberrima teoría de los *checks and balances*. Sin embargo, muy pronto, mucho más de los que se hubiera podido esperar, quedó palmariamente demostrado que este supuesto no corresponde a la realidad. La idea de un conjunto de detentadores de poder político que desde los órganos del Estado, separados y equilibrados, realizan sus funciones coordinadamente para lograr el bien común y la armonía social, sin pretensión alguna de sobrepasar el ámbito de ejercicio de poder que les corresponde, resultó ser un modelo del laboratorio constitucional de difícil vigencia y aplicación práctica. La ilusión fue rota y con ella el esquema de Montesquieu, por la constitución francesa de 1791, redactada conforma a la teoría, con apego a una estricta división de poderes, pero en el fondo con predominio de una Asamblea que en breve daría paso a la dictadura de Robespierre, una vez aprobada la nueva constitución en el año de 1793. La teoría clásica de la "división de poderes", tal como fue entendida por sus autores y aplicada al diseñar el esquema presidencialista, no ha podido resolver la disyuntiva entre un "despotismo electivo" (poco usual) y un "ejecutivo de tipo absolutista (más frecuente)".²⁹

²⁹ Idem, pp. 107 y 108.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Podemos observar entonces porque normalmente en los sistemas presidenciales se habla de "poder ejecutivo", "poder legislativo" y "poder judicial", ya que si tomamos en cuenta los argumento del autor, esta forma de gobierno está basada en la interpretación rígida del principio de "división de poderes" el cual surgió como corriente ideológica en contra de la monarquía imperante. A diferencia de los sistemas parlamentarios, donde se refiere a órganos constituidos, pudiendo ser éstos más de tres.

Respecto al principio de "división de poderes" ACOSTA ROMERO opina: "consideramos que no existe división de poderes, existe el ejercicio de una sola actividad, que es la del Estado y que se ha dividido, por razones de trabajo, de colaboración más eficaz, para el desarrollo de esa actividad, en distintos poderes, sin que esto quiera decir que necesariamente tengan fuerzas y contrapesos y que existan exclusivamente los tres clásicos poderes de acuerdo con la teoría, ya que teóricamente, podrían existir tres, cuatro, cinco poderes, etc., los que consideren necesarios según el crecimiento de la sociedad, para llevar a cabo las tareas del Estado".³⁰

Respecto del mismo punto COVIÁN ANDRADE señala que la diferencia entre régimen parlamentario y presidencial "se refleja inclusive en cuestiones terminológicas tan claras como las siguientes:

- a) La denominación de los poderes "ejecutivo" y "legislativo" propia de la forma de gobierno presidencial, es prácticamente ajena a los regimenes parlamentarios, en los que más bien se emplean los términos "gobierno" y "parlamento", aun en un país claramente afiliado al presidencialismo, como Francia, el cual tiene sin embargo, como se sabe, una larga tradición parlamentaria; y
- b) La teoría política y constitucional europea –e inclusive en muchos casos, las normas constitucionales- tienen como uno de los

³⁰ ACOSTA Romero, Miguel: *Teoría General...*, op. cit. p. 135.

principales objetos de estudio y análisis el tema relativo a "las relaciones entre el gobierno y el parlamento", inexistente como bloque especulativo y normativo específico en los regímenes presidencialistas".⁴¹

De tal forma que como en el presidencialismo normalmente no se contemplan estas relaciones entre parlamento y gobierno no se prevé la responsabilidad política ni el derecho de disolución, lo cual, a nuestro criterio, merma de manera importante la posibilidad de exigir eficazmente responsabilidad al Ejecutivo al no incluirse normalmente la responsabilidad política, sino sólo la jurídica, la cual, consideramos, no es suficiente en contraposición de las importantes atribuciones de un ejecutivo unipersonal; las anteriores consideraciones serán revisadas a lo largo de nuestra investigación.

Ahora nos corresponde, de la misma manera que en el apartado anterior, señalar las características del régimen presidencialista, pero enunciándolas en contraposición a las del parlamentario, para de esta manera observar las diferencias significativas entre una forma de gobierno y otra. En este sentido, las características del régimen presidencial normalmente son:

- A) El Ejecutivo es unipersonal, por tanto no existe un gobierno como órgano colegiado y se reúnen en una sola persona las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que es el Presidente;
- B) El Presidente es irresponsable políticamente ante el Congreso a través del voto de censura;
- C) El Presidente es elegido mediante votación popular;
- D) El Presidente no requiere de la confianza del Legislativo para actuar;
- E) El Presidente nunca es miembro del Legislativo y no necesariamente pertenece al partido dominante en el mismo, ya que es normal que en el

⁴¹ COVIAN Andrade, Miguel: *Teoría...* op. cit., p. 335.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- sistema presidencial se prohíba la duplicación de funciones;
- F) El Presidente cuenta con servidores públicos subordinados denominados Secretarios de Estado;
 - G) Los Secretarios de Estado tampoco son miembros del Legislativo, debido a la prohibición de duplicación de funciones;
 - H) Los Secretarios de Estado son nombrados y removidos por el Presidente;
 - I) Los Secretarios de Estado también son irresponsables políticamente ante el Legislativo;
 - J) Las relaciones entre el Presidente (Ejecutivo) y el Legislativo se rigen bajo el principio de división de poderes, evitándose al máximo la intervención competencial entre uno y otro, buscándose la preservación de independencia entre los mismos;
 - K) El Legislativo no puede hacer dimitir al Presidente, ni éste puede disolver a aquél.

De las características mencionadas resalta primeramente el hecho de que el Ejecutivo sea unipersonal, lo que a nuestro criterio, aún basándose en una distribución de competencias o “división de poderes”, le otorga al Presidente una cierta preeminencia respecto de los otros órganos constituidos al depositar en una sola persona importantes atribuciones, afectándose en gran medida la consecución de un Estado Democrático. Asimismo, sobresale la característica de que el Presidente sea electo por votación popular, lo que, a nuestra consideración, le otorga a dicho mandatario aun mayor poder, aunado a su carácter unipersonal.

Para dejar expuestas con mayor precisión las características del régimen presidencial es indispensable revisar la clara y sencilla explicación que de ellas realiza el jurista COVIÁN ANDRADE, la cual, a nuestro criterio, resulta ser la más precisa de todas:

1. **Independencia de los poderes entre sí:** los tres órganos en que se distribuye el poder del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), son autónomos e independientes entre sí. Ambos poderes (ejecutivo y legislativo) son de elección popular directa o indirecta.

Entre el ejecutivo y el legislativo no existe lo que, en términos estructural-constitucionales, en el sistema parlamentario se denomina "relaciones políticas ente los poderes". Esto significa que el presidente no puede ser sujeto de responsabilidad política, por medio de un mecanismo equivalente al voto de censura. El titular del ejecutivo, que reúne en su persona los caracteres de jefe de Estado y jefe de Gobierno, no está obligado en ningún sentido, a sujetarse al veredicto de un legislativo una vez analizada la rendición de cuentas sobre su gestión. Puede ser la posición del congreso total y abiertamente adversa al presidente, sin que en tales circunstancias el jefe de Gobierno pueda ser separado de su cargo.

La misma independencia existe entre el conjunto de secretarios de Estado y el Congreso, éste no los designa ni interviene en lo mínimo en su elección o remoción salvo verdaderas excepciones, como en los casos uruguayo y argentino, en los que el legislativo puede votar la separación del ministro o secretario, procediendo el ejecutivo a nombrar a otro libremente. En la especie es el presidente, en la forma de gobierno presidencialista, quien otorga o niega aceptación a los miembros del gabinete. En tal virtud, en el presidencialismo no existe responsabilidad política ni del presidente, ni del conjunto de secretarios ante el Congreso. El gobierno que encabeza el presidente, sólo responde en teoría, ante "sus electores", y el gabinete que en realidad no gobierna, sino que ejecuta las políticas del ejecutivo, sólo responde ante él.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Como contrapartida de esta responsabilidad política del gobierno frente al legislativo, éste goza de la garantía constitucional de una duración en funciones donde tampoco existe institución alguna equivalente al derecho de disolución del Congreso a favor del gobierno. Esta institución es ajena a un sistema presidencialista con base en un principio rígido de independencia y división de poderes. Si el ejecutivo intentase disolver al legislativo, además de que no estaría ejerciendo ninguna facultad jurídicamente sustentable, provocaría un desajuste del sistema en su conjunto al actuar fuera de su ámbito competencial e invadir la autonomía de otro poder constituido, impidiendo su funcionamiento o anulándolo en definitiva; este acto quebrantaría el orden constitucional tal como está diseñado en un sistema presidencialista y configuraría el concepto teórico de "golpe de Estado".

Otro elemento más, es el relativo a la prohibición de ocupar dos cargos públicos en forma simultánea en poderse distintos, nuevamente con base en una doctrina de división de poderes. Por lo que respecta el caso inverso, es decir, al cambio de un cargo dentro del gabinete por un puesto de elección popular, se requiere una separación del primero.

- 2. Dependencia recíproca de los poderes por medio de la coordinación:** por paradójico que parezca, uno y otro principios no sólo no resultan contradictorios, sino en la teoría o en el diseño del sistema, la eficacia del primero depende de la del segundo y viceversa.

Según el principio de división de poderes, las funciones del Estado se distribuyen, como se sabe, en tres ámbitos diferenciados entre sí a cada uno de los cuales se asigna un cuerpo de funcionarios públicos independientes unos de otros. Cada uno de estos órganos constituidos y sus titulares tienen autonomía y competencias, las cuales bajo ninguna

circunstancia no contemplada en el orden jurídico, pueden ser invalidadas por otro órgano.

En virtud de que un aislamiento y una separación tajante de las competencias de los poderes constituidos puede conducir a un bloqueo en el funcionamiento de todo o de parte del sistema, se hace necesario el establecimiento de conexiones entre los órganos para que en distintos procesos que demanda la acción conjunta de dos o de los tres inclusive, se establezca una coordinación constitucionalmente regulada de los poderes públicos en la realización de ciertas actividades del Estado. En este sentido, el sistema se diseña como una distribución del poder de ejercicio coordinado.

Algunos ejemplos de lo que hemos señalado son los siguientes: para el nombramiento de embajadores y agentes diplomáticos, así como para la concertación de tratados internacionales, el presidente debe de contar con la aprobación del Congreso cuando existe un legislativo formado por una cámara únicamente, o generalmente del Senado, cuando el legislativo es bicameral. Otro caso de coordinación es el de intervención del presidente de la República en el proceso legislativo. Otro ejemplo más es el nombramiento de los ministros del tribunal supremo, propuestos por el presidente para la aprobación del Congreso o de una de las Cámaras.

Estas formas de coordinación suelen interpretarse como mecanismos de control entre los órganos o como estructuras de equilibrio entre los poderes. Esto es un error. El único hecho real y tangible es que sin la cooperación de los poderes no pueden realizarse las funciones descritas, pero de ahí a que esta circunstancia necesariamente implique un grado determinado de control entre los órganos, hay una gran diferencia. Que

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

un tratado firmado por el presidente sea efectivamente rechazado por la Asamblea, o que un nombramiento que aquél proponga no sea aprobado por ésta, depende, en no pocas ocasiones, de la influencia que el ejecutivo tenga sobre el legislativo (lo cual en un sistema presidencial normalmente es muy grande) o de la mayoría o minoría que exista en el legislativo de representantes del partido contrario. Recuérdese que el presidente es políticamente irresponsable ante el legislativo, lo cual implica que este poder sólo puede ejercer control mediante mecanismos como la aprobación del presupuesto, el bloqueo de leyes iniciadas por el ejecutivo o la revisión de la cuenta pública.

Todo esto no quiere decir que estructuralmente no se determine un control entre órganos, derivado del principio de coordinación de instancias del poder autónomas en el desempeño de ciertas funciones. Desde luego, el esquema está así concebido y descrito, operando en algunos casos de esa manera. Pero en la práctica la regla es otra y consiste en el predominio político del ejecutivo sobre el legislativo, a un grado tal que inclusive los controles estructurales de los que aquél dispone sobre éste, ni siquiera tiene necesidad de utilizarlos (por ejemplo el veto).

Esta forma de gobierno, que, no lo olvidemos, es un esquema artificial, producto del laboratorio constitucional, se presta orgánicamente a la concentración del poder. La combinación de un ejecutivo dotado constitucionalmente de facultades políticas y jurídicas considerables y además irresponsable de sus actos, con un legislativo impedido para intervenir en el gobierno y orientar su ejercicio, salvo mediante la expedición de leyes autorizadas por aquél, no puede dar otro resultado que la ausencia de límites y controles sobre el órgano que ha acumulado la mayor dosis de poder.

Así pues, el presidencialismo es una forma de gobierno aparentemente adecuada para el tipo de Estado democrático, pero en realidad, proclive estructuralmente a la concentración del ejercicio del poder, a partir de la cual difícilmente puede plantearse la democratización de un sistema político determinado.

Podemos entonces observar que, de acuerdo al criterio del autor, el presidencialismo es proclive a una concentración de facultades en el Ejecutivo unipersonal, y que al no existir medios de control eficaces contra éste, entre ellos el sistema de responsabilidades donde sólo se contempla la responsabilidad jurídica y no la política, dicho mandatario puede presentarse en la práctica superior al Legislativo.

Asimismo COVIÁN ANDRADE nos explica que "el régimen presidencialista está estructurado con base en un modelo ideal en el que no es posible teóricamente, que se produzca la inestabilidad (división de poderes, equilibrios recíprocos, límites entre los órganos públicos claramente determinados). Por ende, este sistema no prevé la posibilidad de "crisis políticas", es decir, de inestabilidad al interior del sistema. Si ésta llegase a ocurrir según el propio modelo teórico, no tendría jamás un origen técnicamente político, sino necesariamente jurídico, consistiendo en una extralimitación competencial de alguno de los poderes del Estado, la cual se resolvería por medios también jurídicos. Las crisis políticas en el presidencialismo se conciben siempre fuera del sistema, o contra el sistema, resolviéndose consecuentemente por vías metajurídicas (golpes de Estado, rebeliones, revoluciones, pactos políticos no regulados legalmente o transiciones completas, es decir, fundacionales). Por eso existe la impresión de que "en el presidencialismo hay estabilidad y no hay crisis

¹² COVIÁN Andrade, Miguel. *El Sistema Político*. , op. cit., pp. 112-118

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

como en el parlamentarismo". La realidad es que si hay crisis, a veces muy serias, profundas y/o recurrentes, pero éstas se ocultan, se "difieren", o se reprimen (cuando no explotan), haciéndose visibles en el momento en que no son controlables. La situación se puede resumir en estos términos: el parlamentarismo proclive estructuralmente a la Democracia, resuelve sus crisis políticas democráticamente aplicando sus propios recursos institucionales; el presidencialismo, tendiente al autoritarismo, resuelve las suyas autoritariamente hasta donde le es posible y en contra de sus propias instituciones (formalmente democráticas) de ser necesario".³³

La anterior es otra de las importantes diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo, pero por no tratarse de un tema primordial para efectos de la presente investigación, no consideramos apropiado ahondar en ello, por lo que sólo citaremos el criterio de los siguientes dos autores que se pronuncian al respecto. Primeramente LINZ señala que la más grave desventaja del presidencialismo la constituye lo que él denomina "la rigidez del presidencialismo". Dicho autor entiende por rigidez el hecho de que tanto el Presidente como los miembros del Congreso son elegidos por el pueblo, lo que los torna, a ambos, autónomos uno de otro.³⁴ Asimismo BÁEZ SILVA considera que aunado a lo anterior "hay que tener en cuenta que al ser electos directamente por el pueblo tanto en Presidente como el Congreso gozan ambos de una legitimidad democrática tal que, en caso de que la mayoría del segundo represente una opción política diferente a la que apoya el Presidente y surja un conflicto entre ambos, se puede plantear la pregunta: ¿Quién, bajo tales circunstancias, está mejor legitimado para hablar en nombre del pueblo: el Presidente, o la mayoría del Congreso que se opone a su política?".³⁵

³³ Ibidem, p. 250.

³⁴ Citado por BÁEZ Silva, Carlos: "El (des)equilibrio del poder en México: entre la Constitución y el sistema político; (El caso del Presidente y el Congreso)", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Tomo XLIX, Nos. 227-228, septiembre-diciembre, 1999. p. 46.

³⁵ Ibidem.

Consideramos importantes las ideas de citadas, y en específico la de BÁEZ SILVA, quien resalta uno de los factores que, a nuestro criterio, propicia la preponderancia del Presidente, es decir, la forma en que se elige.

De todo lo examinado en este apartado podemos concluir que en el régimen presidencial el Ejecutivo (unipersonal) se torna en la práctica superior en atribuciones e importancia a los otros dos poderes, en contraposición a la pequeña o inexistente responsabilidad a la que el Presidente puede sujetarse, la cual sólo es de naturaleza jurídica y no política; lo anterior, a nuestra consideración, restringe de manera importante el adecuado ejercicio del poder público y la consecución de un Estado Democrático, ya que no existe un eficaz sistema de control del poder en beneficio de los gobernados.

Antes de finalizar el estudio de los regímenes políticos representativos es necesario revisar las posturas doctrinales referentes a la existencia de formas de gobierno denominadas "semis", para tal efecto hemos dedicado el siguiente apartado.

1.1.2.3. "SEMIPARLAMENTARIO" Y "SEMIPRESIDENCIAL".

Con relación a la dualidad presidencialismo-parlamentarismo, es común mencionar dos casos que según se dice, son intermedios, a los cuales se les denomina régimen "semipresidencial" o "semiparlamentario". Con relación a este tema existen dos posturas, opuestas entre sí, manejadas por la doctrina, a las cuales haremos alusión en los párrafos siguientes.

La mayoría de los autores hacen referencia al régimen "semipresidencial" y no al "semiparlamentario", de tal forma encontramos a DUVERGER, quien sostiene que "el régimen es "semipresidencial" si combina los siguientes tres

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

elementos:

- 1) El Presidente de la República es elegido por sufragio universal;
- 2) Él posee considerables poderes;
- 3) Se oponen a él, sin embargo, un primer ministro y ministros, quienes ejercen funciones ejecutivas y gubernamentales y pueden estar en actividad sólo si el Parlamento no muestra oposición a ellos".³⁶

En el mismo sentido se pronuncia GIOVANNI SARTORI quien nos señala lo que a su criterio debe entenderse por régimen semipresidencial, mencionando que éste existe si se aplican conjuntamente las siguientes características:

- a) El jefe de Estado (el Presidente) es elegido por el voto popular -ya sea directa o indirectamente- para un periodo predeterminado en el cargo;
- b) El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:
- c) El Presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno;
- d) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del Presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria;
- e) La estructura de actividad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables, dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el "potencial de autonomía" de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.³⁷

³⁶ Citado por NOGUEIRA Alcalá, Humberto: *Regímenes Políticos Contemporáneos*, 2da ed., Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1993, p. 334.

³⁷ SARTORI, Giovanni: *Ingeniería...*, op. cit., pp. 148 y 149.

Por otra parte, y sustentando una postura contraria a las anteriores encontramos a COVIÁN ANDRADE, quien aclara lo siguiente respecto al semipresidencialismo y semiparlamentarismo: "existen una gama amplia de variantes sobre todo del parlamentarismo (el presidencialismo no es demasiado diferente entre un caso y otro), de donde resulta mucho más claro plantear el estudio de "formas de parlamentarismo", para referirse a regimenes diversos entre si, pero sin llegar al extremo de estar constituidos con base en estructuras radicalmente opuestas. Ahora bien, a nuestro juicio, la cuestión esencial que debe analizarse para determinar si es válido o no plantear la existencia de gobiernos "semipresidencialistas" o "semiparlamentarios" es la siguiente: la posibilidad de exigir, con efectos jurídico-políticos concretos (la dimisión de quien o quienes detentan la función de gobierno), responsabilidad política al gobierno por el parlamento. Así, si esa responsabilidad es exigible y trae como consecuencia que quien realmente ejerce el gobierno puede ser obligado a retirarse ante la pérdida de apoyo mayoritario en el parlamento, estaremos en presencia de un sistema parlamentario. En cambio, si esa responsabilidad no es exigible al gobierno, sino sólo a una parte de él, pero no a quien lo encabeza, estaremos ante una variante, si se quiere formular así, del sistema presidencialista".³⁸

En nuestra opinión, no existen regimenes "semis", sino presidenciales y parlamentarios, que bien pueden contener elementos de uno y otro (comúnmente el presidencial tiende a incluir elementos parlamentarios), pero esto no significa que sean alterados los elementos substanciales que conforman a cada régimen político, esto si tomamos en cuenta: la existencia de responsabilidad política y el derecho de disolución, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, la prohibición de duplicación de funciones, la forma como se elige al Ejecutivo, la preeminencia que el Ejecutivo (sobretudo unipersonal) tenga respecto a los otros órganos constituidos en cuanto a su intervención en cuestiones de gobierno y las

³⁸ COVIÁN Andrade, Miguel: *El Sistema Político...*, op. cit., pp. 118 y 119.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

cualitativas atribuciones que ejerce. En suma, consideramos que un régimen será presidencial si propicia la superioridad práctica del Ejecutivo, principalmente con motivo de: su carácter unipersonal, forma de elección, responsabilidad, controles, relaciones con el Legislativo, prohibición a la duplicación de funciones, e importancia de sus atribuciones.

Hemos concluido entonces con el análisis respectivo a los tipos de regímenes políticos representativos, y esperamos que éstos se hayan examinado con claridad y precisión, evitando la presencia de dudas al respecto, ya que a continuación nos corresponde revisar, en términos generales, la responsabilidad de los servidores públicos, tema por demás importante para efectos de la presente investigación, y en el cual reforzaremos la información mencionada hasta este momento.

1.2. RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO.

Iniciaremos este apartado diciendo que la voz "responsabilidad" proviene de "*respondere*" que significa "prometer", "merecer", "pagar".³⁹ Por lo tanto, debe entenderse por responsabilidad una "expresión que indica la obligación de aquel a quien incumben las consecuencias de un hecho dañoso o, en otras palabras, la posición del sujeto a cuyo cargo pone la ley las consecuencias de un hecho lesivo de un interés protegido".⁴⁰ "Responsabilidad, en general, es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes".⁴¹

³⁹ TAMAYO y Salmorán, Rolando: "Responsabilidad", en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit, p. 2824.

⁴⁰ SERRA Rojas, Andrés: *Diccionario...*, op. cit., p. 54.

⁴¹ MARTÍNEZ, Morales, Rafael I.: *Derecho Administrativo*, México, Ed. Oxford, 2000, p. 405.

También DELGADO MOYA expresa una definición general de responsabilidad al decirnos que ésta "en su significación abstracta entraña el esfuerzo de dar ordenes y el deber de estar a las consecuencias, que pueden representar la culpa en la actuación llevada a cabo indebidamente".⁴²

La responsabilidad del Ejecutivo puede clasificarse en política y jurídica. La responsabilidad política, en sentido estricto, pertenece al parlamentarismo, mientras que la jurídica existe tanto en regimenes parlamentarios como en presidenciales, y puede dividirse en: administrativa, penal y civil, además de la derivada de juicio político, utilizada en los sistemas presidenciales, y la relativa por violación a la Constitución y a las leyes federales, normalmente prevista en los regimenes parlamentarios, la cual es substanciada por un tribunal constitucional.

La responsabilidad derivada de juicio político sólo se contempla en la forma de gobierno presidencial, y la incluimos en la responsabilidad jurídica, y no en la política, en primer término, para diferenciar una de la otra, y en segundo, ya que no existe en ella la posibilidad de que el Legislativo haga dimitir al Ejecutivo bajo los mismos términos que en la responsabilidad política, ni que éste pueda disolver a aquél; además los supuestos para exigirla deben encontrarse específicamente enunciados en las disposiciones constitucionales o legales respectivas. Pero las razones detalladas de esta consideración serán vertidas en los apartados respectivos.

En este mismo sentido se pronuncia FIX-ZAMUDIO al diferenciar entre responsabilidad política y derivada de juicio político; dicho tratadista nos dice que "en los sistemas de gobierno que se califican de parlamentarios, en los cuales los

⁴² DELGADO Moya, Rubén *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. COMENTADAS*, México, Ed. Sista, 2003, p. 4.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

miembros del gobierno dependen de la confianza del organismo legislativo, la responsabilidad política se exige por conducto de interpelaciones y mociones de censura, que obligan a renunciar al funcionario censurado, a varios, o inclusive a todo el gobierno, en tanto que en los regímenes calificados como presidenciales, los miembros del gobierno, al no depender en su estabilidad de la voluntad del parlamento, sólo pueden ser destituidos por el titular del ejecutivo de quien dependen o por otro órgano, generalmente el legislativo, que por otra parte, es el único que puede sancionar políticamente al propio titular del ejecutivo, es decir, al presidente de la República”.⁴³

Respecto a las responsabilidades administrativa, penal y civil, éstas pueden originarse sin importar el régimen político de que se trate, por lo cual no consideramos necesario revisarlas en este capítulo, sino hasta el III de la presente investigación, donde serán examinadas exclusivamente en cuanto a su regulación en nuestro país. Asimismo, por lo que atañe a la responsabilidad por violación a la Constitución y a las leyes federales, utilizada normalmente en los regímenes parlamentarios, será examinada en el capítulo IV de nuestra investigación, relativo al derecho comparado. De tal manera que para efectos del presente capítulo revisaremos únicamente los aspectos generales de la responsabilidad política y los relativos a la responsabilidad derivada de juicio político, ya que éstas constituyen la principal modalidad de responsabilidad para sujetar el Ejecutivo en los regímenes parlamentarios y presidenciales respectivamente.

Para poder entender la responsabilidad del Ejecutivo, y por tanto del Presidente de la República, es necesario estudiar lo que debe entenderse por “servicio público” o “función pública”, ya que el o los integrantes del Ejecutivo son

⁴³ FIX-ZAMUDIO, Héctor: “Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado”, en: *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Coords. José de Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes Fernández, México, Porrúa, 1984, p. 61.

al fin y al cabo servidores públicos.

1.2.1. SERVICIO PÚBLICO Y FUNCIÓN PÚBLICA.

Como lo mencionamos, el "servicio público" o "función pública", términos utilizados indistintamente por la doctrina para señalar el mismo contenido, representan factor necesario a analizar para dejar en claro quienes son sujetos de responsabilidad pública, entre los cuales se encuentra el Presidente de la República y en general los integrantes del Ejecutivo en los distintos regímenes políticos, por lo que en el presente apartado señalaremos las definiciones que se han sustentado al respecto.

SERRA ROJAS nos dice por lo que atañe al servicio público que: "la primera palabra, <<servicio>> designa actividad, conjunto de actos, inclusive al fin que se dirigen. Evoca en primer término, la idea de una actividad dirigida al interés general; habitualmente, consiste en suministrar prestaciones al público. La segunda palabra <<público>> puede referirse al fin que el servicio persigue, a la persona que lo atiende, a la manera como se lo presta, al régimen que lo regula, también al destinatario del servicio, de modo que "servicio público" sería igual a "servicio para el público".⁶⁴ El mismo autor también nos explica que los elementos del servicio público son: "a. *La materia objeto del servicio*, o sea, el de sus prestaciones. El que fuere: político (la defensa nacional), jurídico (administración de justicia), social (educación, salud pública, protección obrera, etc.), económico (presupuesto, aduanas); b. *La gestión del servicio*, o sea, su prestación concreta, obra de un elemento o factor técnico capaz o capacitado para prestarlo (el personal); c. *Los medios económicos*, los bienes, las cosas necesarias para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal de servicio".⁶⁵

⁶⁴ SERRA Rojas, Andrés: *Diccionario...* op. cit., p.175.

⁶⁵ *Ibidem*, p.177.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Acerca de la función pública GABINO FRAGA escribe que "íntimamente relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, encontramos el de las funciones del mismo. En la práctica se usan indistintamente esos términos, pero ellos hacen referencia a nociones diferentes. El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución".⁴⁶

Específicamente por lo que se refiere a "servidor público" debe entenderse de acuerdo a BURGOA en los siguientes términos: "en un régimen democrático, los titulares del órgano del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia deben reputarse como servidores públicos".⁴⁷

A nuestra consideración resulta como consecuencia obvia que todo aquel que realice un servicio o función pública, entendida ésta como el ejercicio de las atribuciones que las disposiciones constitucionales y legales determinen, es un servidor público. Por tanto, el Presidente en los regímenes presidenciales y el jefe de Estado y miembros del Gobierno en los regímenes parlamentarios son servidores públicos.

Enseguida expondremos las razones por las cuales diferenciamos entre la responsabilidad política y la derivada de juicio político, para lo cual hemos dedicado al análisis de estas dos clases de responsabilidad distintos apartados.

⁴⁶ FRAGA, Gabino: *Derecho Administrativo*, 39 ed., México, ed. Porrúa, 1999, p.26.

⁴⁷ BURGOA, Ignacio: *Diccionario de Derecho...*, op.cit., p. 388.

1.2.2. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Debemos insistir en que pese a que la mayoría de los juristas utiliza la expresión "responsabilidad política" para definir la "responsabilidad derivada de juicio político" la primera no debe confundirse con la segunda, ya que tienen significados distintos, como lo veremos a continuación.

La responsabilidad política ha sido definida por LOEWENSTEIN en los términos siguientes: "existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada".⁴⁸ En el mismo sentido se pronuncia PIZZORUSSO al considerar que "la responsabilidad política es la que deriva de la realización de actos considerados políticamente inoportunos por parte de un sujeto ante el que debe responder el agente, de algún modo. Su ejemplo más típico viene dado por la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento, como derivación de la relación de confianza que peculiariza a los ordenamientos que se organizan en cualquiera de las variantes de la forma parlamentaria de gobierno".⁴⁹

Por otra parte, de acuerdo al criterio de VERGOTTINI la responsabilidad política representa "una situación de constante *condicionamiento* por la parte parlamentaria en la medida que el gobierno debe responder por su selección de la orientación política ante la propia mayoría y ante las minorías de la oposición. Éstas pueden vigilar críticamente su actividad hasta censurar formalmente su comportamiento y procurar su sustitución, utilizando las facultades conexas a la inspección política y a la de control político. La responsabilidad política estriba en primer lugar, en la imputabilidad de hechos o actos al gobierno y en el juicio

⁴⁸ Citado por ARMAGNAGUE, Juan Fernando, *Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento en la Nueva Constitución Nacional*, México, Ed. Depalma, 1995, p. 6

⁴⁹ Citado por: *Ibidem*, p. 7.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

negativo (o positivo) acerca de la posición mantenida y, en segundo lugar, en la atribución de determinadas consecuencias negativas (como una censura) o positivas (como aprobación mayoritaria de la postura adoptada)".⁵⁰

BARRAGÁN BARRAGÁN menciona que "la responsabilidad política no sólo abarca los actos ilícitos de la autoridad, sino que muchas veces comprende también a los actos lícitos y legítimos, que, sin embargo, son objeto de discusión y de moción de censura, es decir, que importa la dirección de los asuntos políticos y la toma de decisiones políticas".⁵¹ Por último la definición de CÁCERES GROSA quien explica que la responsabilidad política "no presupone, como la penal, un mal en el sentido jurídico, la comisión de un acto ilegal, sino simplemente motivos de conveniencia u oportunidad; no se actúa mediante recursos jurídicos (*Impeachment*) como aquélla, sino por medios de naturaleza política (preguntas, interpelaciones, votos, votos de censura especialmente), y finalmente no desemboca en la imposición de penas, sino en la separación del cargo".⁵²

De lo anterior se puede observar que, como hemos sostenido, la responsabilidad política existe normalmente dentro del régimen parlamentario como una de sus características esenciales, y se presenta cuando el parlamento le retira u otorga su confianza al gobierno mediante un voto de censura, apoyado por una mayoría absoluta o calificada, con motivo de conductas que, aunque lícitas, carecen de oportunidad, pertinencia o simplemente no se consideran apropiadas. Esta decisión del parlamento puede iniciar a través de una cuestión de confianza planteada por el gobierno o mediante una moción de censura apoyada por un porcentaje de los miembros del parlamento, en ambos casos normalmente se establece un plazo de reflexión de por lo menos un día para que

⁵⁰ VERGOTTINI, Giuseppe De: *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 312.

⁵¹ BARRAGÁN Barragán, José: *El Presidente Mexicano y el Sistema de Responsabilidad al que está Sujeto*, México, 2001, p. 94.

⁵² Citado por FRAGA, Gabino: *Derecho...*, op. cit., p. 177.

el parlamento tome la decisión en pleno. Para este efecto puede actuar una sola de las Cámaras del parlamento o ambas, dependiendo de las disposiciones específicas.

En todo caso, si el parlamento emite un voto de censura, apoyado por la mayoría requerida, el gobierno, en todo o en parte, estará obligado a dimitir. Teniendo éste último la posibilidad de disolver al parlamento, normalmente contando con la aprobación del jefe de Estado, o a una sola de sus Cámaras, según las disposiciones específicas, como medida de control recíproco. Además es pertinente hacer hincapié que en cuanto a la responsabilidad política el parlamento no se encuentra obligado a adecuar las conductas que le dan origen a supuestos específicamente establecidos y previamente plasmados en disposiciones constitucionales o legales, sino basta que se considere que la decisión del gobierno es inapropiada, carece de oportunidad o pertinencia.

Como resultado, podemos concluir que en México no existe la responsabilidad política, debido a que nuestro régimen político es presidencial, y en éste normalmente no se prevé un medio de control eficaz para exigir responsabilidad al Ejecutivo por sus inapropiadas o inoportunas decisiones políticas, aún cuando tales se consideren lícitas, dejando en contrapeso una gran cantidad de atribuciones. En nuestro país sólo se producen los diferentes tipos de responsabilidad jurídica como son: la administrativa, penal, civil y la derivada de juicio político; esta última revisada de manera general en el siguiente apartado.

1.2.3. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE JUICIO POLÍTICO.

Esta clase de responsabilidad, como ya hemos mencionado, pertenece a la responsabilidad jurídica y no a la política, además, es propia de los regímenes presidencialistas. En el desarrollo del presente apartado se expondrán las

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

razones de nuestras consideraciones, las cuales se encuentran basadas en los criterios emitidos por la doctrina el respecto.

En cuanto al origen del juicio político ALZAGA nos señala que "el sistema de atribución de la competencia para juzgar la responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno a las Cámaras, que tiene su origen en la antigua práctica del *Impeachment* que se utilizaba en Gran Bretaña, más que para perseguir delitos, para derrocar ministros. Mecanismo este que al buen servicio inglés pareció pronto excesivamente sanguinario para solventar las crisis de Gobierno, e inventaron en su lugar precisamente el gran descubrimiento del parlamentarismo, que no es otro que el principio de exigencia de responsabilidad política. No obstante, el viejo mecanismo del *Impeachment* fue adoptado por la Constitución norteamericana de 1787, y aún hoy lo mantiene en vigor, y se generalizó en diversas constituciones europeas. Este procedimiento suponía de ordinario que la Cámara Baja actuaba como Fiscal y la Alta como tribunal en única instancia".⁵³

Para definir esta clase de responsabilidad en general mencionaremos las consideraciones vertidas por los siguientes importantes autores, el primero de ellos es ARMAGNAGUE, quien nos explica que "en el régimen presidencialista, el Presidente y el Congreso son independientes entre sí; de allí que éste no puede obligar al titular del Poder Ejecutivo a remover a sus ministros mediante un voto de desconfianza. En el presidencialismo, la responsabilidad "política" es ejercida mediante el procedimiento del juicio político, que consiste en la remoción de los funcionarios a los cuales la Constitución les ha conferido la estabilidad necesaria, por actos tipificados en la ley fundamental; y si además hubieren cometido un delito, serán objeto de juzgamiento en la justicia común".⁵⁴ Como se ve, esta definición menciona que la responsabilidad derivada de juicio político sólo puede

⁵³ Citado por CÁRDENAS, Raúl F.: *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes Vigentes en México*, México, Ed. Porrúa, 1982, p. 110.

⁵⁴ ARMAGNAGUE, Juan Fernando: *Juicio Político...*, op. cit., p. 7.

ser aplicada en regímenes presidencialistas.

Por último, el importante tratadista TOCQUEVILLE sostiene que “al introducir el juicio político en las leyes se ha pretendido someter a los grandes criminales, sea cual fuere su cuna, su rango o su poder en el Estado. Para conseguirlo, se han reunido momentáneamente, en el seno de un gran órgano político, todas las prerrogativas de los tribunales. El legislador se convierte entonces en magistrado; puede probar el delito, calificarlo y castigarlo. Al otorgarle los derechos de juez, la ley impone todas las obligaciones inherentes y le obliga a observar todas las formas de justicia”.⁵⁵

En cuanto al objeto del juicio político VON HOLST señala que éste “no es el castigo del culpable, sino la protección de los intereses públicos del peligro o perjuicio por abuso del poder oficial”.⁵⁶

Concluamos entonces haciendo alusión a las siguientes consideraciones:

- ◆ La responsabilidad derivada de juicio político no es ni se incluye en la responsabilidad política, la cual normalmente es aplicable en los regímenes parlamentarios, y por tanto, su aplicación no prevé como posible consecuencia la disolución del Congreso;
- ◆ La responsabilidad derivada de juicio político forma parte de la responsabilidad jurídica ya que para poder exigirla es necesario adecuar las conductas que le den origen a supuestos específicos contemplados en las disposiciones constitucionales o legales;
- ◆ La responsabilidad derivada de juicio político es propia de los regímenes presidencialistas, ya que este tipo de régimen político

⁵⁵ Citado por: Ibidem, p.24.

⁵⁶ Citado por: Ibidem, p. 85.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

está basado en el principio de "división de poderes" o distribución de competencias, el cual busca la independencia entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la mínima intervención entre ellos;

- ◆ La responsabilidad derivada de juicio político puede contener entre sus supuestos algunos de carácter político, pero no necesariamente. Normalmente se establece el de traición y algunas otras conductas de carácter penal como cohecho, delitos graves, etc.;
- ◆ Se denomina juicio político en virtud del órgano que lleva a cabo su substanciación, es decir, el Congreso;
- ◆ El procedimiento se realiza generalmente con la participación de ambas Cámaras del Congreso, la de Diputados o Representantes acusa, mientras que el Senado resuelve.

Por lo tanto esta modalidad de responsabilidad sí existe en México, ya que nuestra forma de gobierno es presidencial, pero en el supuesto específico del Presidente de la República no es aplicable, como lo veremos detenidamente en el capítulo III de la presente investigación.

Observamos que esta forma de responsabilidad proviene del *Impeachment* inglés, en la cual se basa el *Impeachment* norteamericano, Estado que continúa utilizándolo actualmente. Nuestro país copia esta figura estadounidense plasmándola en sus documentos constitucionales. La regulación específica del juicio político y su aplicación en México será revisada detalladamente en el capítulo III de nuestro trabajo. Asimismo profundizaremos en lo relativo al *Impeachment* como antecedente de nuestro sistema de responsabilidades en el capítulo II, y en el capítulo IV examinaremos tanto su aplicación vigente para el caso específico de los Estados Unidos de América, como la forma de exigir

responsabilidad jurídica y política en otros Estados.

Hasta aquí la información vertida en este capítulo, pero antes de poner punto final al mismo debemos expresar las consideraciones preliminares pertinentes.

1.3. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Las siguientes consideraciones expuestas a manera de conclusión nos permitirán puntualizar los aspectos sobresalientes, hasta este punto, de la investigación:

- ❑ El sistema político contiene, dentro del subsistema constitucional, al tipo de Estado y a la forma de gobierno o régimen político.
- ❑ No debe confundirse el tipo de Estado con el régimen político, el primero atiende al objeto y finalidad buscada y el segundo a los medios o instrumentos para conseguirlo.
- ❑ Existen dos formas de gobierno representativas: la parlamentaria y la presidencial. El régimen parlamentario prevé la existencia de un Ejecutivo colegiado, integrado por un jefe de Estado y un Gobierno, mientras que el presidencial normalmente le otorga al Ejecutivo el carácter de unipersonal. En el parlamentario el Ejecutivo no es elegido por votación popular, lo que sí acontece tratándose de un sistema presidencial.
- ❑ El régimen parlamentario tiene como elemento esencial en materia de responsabilidad que quien ejerce el gobierno puede ser obligado a dimitir ante la pérdida del apoyo mayoritario del parlamento, mientras que el

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

presidencial tiene normalmente como característica principal la imposibilidad para obligar al gobierno a retirarse ante la pérdida del apoyo mayoritario del Legislativo.

- No existen regímenes políticos “semis”, sino sólo presidencial o parlamentario, los cuales pueden incluir figuras normalmente previstas en el otro sin afectar de fondo las estructuras y características esenciales de los mismos.
- La responsabilidad política se origina por conductas o actos que aún siendo lícitos son considerados inoportunos, inapropiados o que simplemente carecen de pertinencia, sin la necesidad de adecuarlos a supuestos específicos previamente establecidos en disposiciones constitucionales o legales. En contraposición a ella existe el derecho del gobierno, con aprobación del jefe de Estado, de disolver una o ambas Cámaras del parlamento, como forma de control recíproco entre órganos constituidos.
- La responsabilidad derivada de juicio político es una modalidad de responsabilidad jurídica, ya que se origina por la adecuación de conductas en supuestos previamente establecidos en disposiciones constitucionales o legales, dichos supuestos pueden ser de naturaleza política, pero no necesariamente. Además, no existe el derecho de disolución del Congreso como contraposición a ella.
- La responsabilidad política es una característica propia de los regímenes parlamentarios, mientras que la responsabilidad derivada de juicio político lo es de los sistemas presidencialistas.
- El juicio político surge a través del *Impeachment* inglés, el cual con algunas

modificaciones es adoptado por Estado Unidos en su constitución de 1787. México adopta el *Impeachment* estadounidense al incluirlo en los documentos constitucionales.

- En suma, el régimen parlamentario presenta un más adecuado sistema de responsabilidades del Ejecutivo, ya que en primer lugar diferencia entre jefe de Estado y Gobierno, y en segundo, se prevé la exigencia de responsabilidad tanto jurídica como política, la primera aplicable para ambos y la segunda sólo por lo que respecta al Gobierno. En contraposición con el régimen presidencial, donde normalmente además de concentrarse importantes atribuciones en un Ejecutivo unipersonal, sólo se prevé la exigencia de responsabilidad jurídica y no política, características que afectan la consecución de un Estado Democrático.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

CAPÍTULO II.

RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO EN MÉXICO. ANTECEDENTES.

Ningún trabajo de investigación debe omitir o dejar de lado las disposiciones relativas al tema en estudio que fueron predecesoras a las vigentes, éstas nos permiten conocer nuestro pasado legislativo, para, en consecuencia, entender lo que acontece en nuestros días. Por estas razones se incluye el presente capítulo de antecedentes en materia de responsabilidad, en el cual revisaremos primero las modalidades extranjeras que influenciaron el sistema de responsabilidades vigente en México y, posteriormente, las disposiciones contenidas en los textos constitucionales patrios, haciendo énfasis, en todo caso, en lo que atañe al Ejecutivo, por constituir el estudio de su responsabilidad el objeto primordial del presente trabajo.

2.1. JUICIO DE RESIDENCIA.

El juicio de residencia es antecedente directo del régimen de responsabilidades vigente en nuestro país; esta institución tuvo origen en el derecho romano, dentro de la Constitución del Emperador Zenón del año 475⁵⁷ y más tarde fue adoptada por el derecho español en *Las Partidas* y *La Novísima Recopilación*. En el derecho romano –nos dice JUÁREZ MEJÍA– la residencia se orientaba a proteger mayormente los derechos del Estado que los de los ciudadanos, de quienes sólo tangencialmente resguardaba sus derechos.⁵⁸ Debe su nombre al hecho de que los funcionarios debían residir obligatoriamente en el lugar donde desempeñaron su cargo por un tiempo determinado, hasta que se culminara el juicio. HERRERA PÉREZ señala que el alcance y contenido del

⁵⁷ BARRAGÁN Barragán, José: *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824*. México, UNAM, 1978, p. 20.

⁵⁸ JUÁREZ Mejía, Goldorfino Humberto: *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, México, Ed, Porrúa, 2002, p. 2.

juicio de residencia, ya en el derecho español, “tendía a asegurar un máximo de responsabilidad en la función, una eficaz función administrativa y una garantía política para los habitantes de la comunidad; era un instrumento defensivo de los habitantes, toda vez que son ellos, sin restricción alguna, quienes podían movilizar el engranaje del juicio de residencia para demostrar lo injusto o lo arbitrario”.⁵⁹

Durante la Colonia fueron varios los métodos usados por la Corona para vigilar el desempeño de los funcionarios a su servicio, principalmente a los que lo ejercían en las Colonias, como son: el juicio de residencia, la visita, la pesquisa y el informe; de éstos sólo nos compete hablar del primero, ya que es el antecedente que mayor relación tiene con el tema de nuestra investigación.

MARTÍNEZ MORALES nos explica que la finalidad del juicio de residencia “consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiere terminado su cargo, hasta recibir y resolver por un juez las quejas que contra su desempeño tuvieran los gobernados o el poder público”.⁶⁰

El juicio de residencia era aplicado a todo funcionario de la Corona al terminar su desempeño, con dos efectos:

- sancionar a los que incurrieran en responsabilidad, o
- extender una especie de carta o certificado de buena conducta, en cuyo caso, representaba una especie de premio para el buen gobernante, por su honorabilidad en el desempeño del correspondiente oficio, requisito indispensable para ocupar uno

⁵⁹ HERRERA Pérez, Agustín: *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México, 1991, pp. 56 y 57.

⁶⁰ MARTÍNEZ, Morales, Rafael L., *Derecho* . . . op. cit., p. 405.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

nuevo.⁶¹

El segundo de estos efectos es quizá el más importante, ya que los funcionarios estaban muy interesados en ser residienciados, pues al serles otorgada la carta de buena conducta "quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor"⁶²; por otro lado, para lograr ser promovido a un puesto superior era necesario que el funcionario entregara buenas cuentas del puesto desempeñado anteriormente, lo que sólo se podía lograr saliendo absuelto del juicio de residencia respectivo.

De acuerdo a VIÑAS MEY "al juicio de residencia estaban sujetos por igual todos los miembros del gobierno, eclesiásticos y militares, desde el Virrey al último subalterno".⁶³ Respecto de su aplicación en la Nueva España basta decir que el primero en ser residienciado fue Hernán Cortés, y como resultado éste fue destituido del cargo de Virrey.⁶⁴

HERRERA PÉREZ de forma muy clara y sistemática explica los aspectos generales más importantes del juicio de residencia contemplados tanto en las *Siete Partidas* como en la *Novísima Recopilación*,⁶⁵ pero para efectos de nuestra investigación no consideramos oportuno transcribirlos todos, por lo que sólo nos concretaremos a analizar los más importantes.

La materia sobre la cual versaba el juicio de residencia era amplísima, aunqu se refería específicamente a la vida del gobernador y del desempeño de

⁶¹ BARRAGÁN Barragán, José: "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos", en: *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Coords. José de Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes Fernández, México, Porrúa, 1984, p. 31.

⁶² JUÁREZ Mejía, Goldorfino Humberto: *La Constitucionalidad del Sistema...*, op. cit., p. 6.

⁶³ Citado por: *Ibidem*.

⁶⁴ GÓNGORA Pimentel, Genaro David: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ed. Porrúa, 1992, p. 56.

⁶⁵ Véase para ampliar la información aquí vertida HERRERA Pérez, Agustín: *Las Responsabilidades...*, op. cit., pp. 56-69.

sus funciones administrativas y judiciales. BARRAGÁN BARRAGÁN nos menciona que la responsabilidad materia del juicio de residencia era universal e ilimitada.⁶³

Normalmente daba inicio cuando el funcionario entregaba el cargo al sucesor, aunque en casos especiales el Virrey o presidente de la audiencia podía mandarlo tomar en cualquier época, dando cuenta de ello inmediatamente al Consejo de Indias. El juicio de residencia se substanciaba en dos partes: la primera era secreta, en ésta el juez averiguaba de oficio la conducta de un funcionario o de varios, y la segunda era pública, en la que se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener la satisfacción de sus agravios. El término fijado para la substanciación era generalmente de 60 días, el cual podía ser prorrogado, sin determinar por cuanto era la prórroga, y el juicio finalizaba con la sentencia.

Cuando los cargos no resultaban comprobados, sobre todo en aquellos juicios que se realizaron contra los gobernadores, se sancionaba económicamente a los particulares que se querellaban en contra de ellos.

Las penas que se debían imponer a los infractores variaban según la gravedad del acto u omisión, éstas eran: multas elevadas, confiscación de bienes, prisión o las tres cosas a la vez. Otras penas eran la condenación a perpetua privación del oficio y el destierro por tiempo determinado. Las sentencias dictadas podían ser absolutorias o condenatorias, y podían ser impugnadas ante el Consejo de Indias, órgano que resolvía en definitiva, absolviendo de los cargos, ratificando o modificando la resolución.

⁶⁶ BARRAGÁN Barragán, José: *El Juicio de Responsabilidad...*, op. cit., p. 23.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Observamos que con excepción del Rey todos los demás funcionarios eran sujetos de este juicio, incluso el Virrey, quien gobernaba en las colonias, esto nos resulta importante, ya que de alguna forma se responsabilizaba a aquel que ejercía el gobierno en la Nueva España, pudiéndosele privar del oficio y más importante aún, si éste era condenado en la sentencia, no podía volver a ejercer ningún cargo público, ya que para esto era necesaria la absolución en el mismo.

Podemos concluir entonces, que la residencia fue una institución eficaz, la cual resolvía respecto de una responsabilidad ilimitada o universal, ya que incluía en su materia tanto responsabilidad penal, administrativa, la relativa a sus funciones de gobierno y violaciones a las leyes, e incluso la civil; sin hacer una diferenciación entre una y otra de forma expresa. Como ya mencionamos, debe su denominación al hecho de que los funcionarios residían en el lugar donde desempeñaban su cargo durante el tiempo determinado que duraba el juicio. Además, de gran importancia era el hecho consistente en que los habitantes de las regiones conquistadas tuvieran oportunidad de denunciar a los funcionarios por los abusos o errores que hubiera cometido durante su desempeño.

Nuestro derecho patrio en sus orígenes fue inspirado por el derecho español, plasmándose el juicio de residencia en la "Constitución de Cádiz" (1812) y la "Constitución de Apatzingán" (1814), a partir de entonces no se vuelve a hacer mención expresa de él. El juicio de residencia representa el más importante antecedente para la responsabilidad de los servidores públicos en nuestro país, ya que éste se ha utilizado como base para nuestro sistema de responsabilidades, excepto en un aspecto, el relativo al "juicio político", dicha figura fue tomada del derecho de otro Estado, y por tal razón revisaremos su importancia como antecedente en el siguiente apartado.

2.2. IMPEACHMENT.

El *Impeachment* angloestadunidense es antecedente directo del juicio político, figura que en nuestro derecho nacional se encuentra vigente, estableciéndose actualmente en nuestra Constitución Política en el Título Cuarto.

BLACKSTONE, nos señala que los inicios del *impeachment* se remontan a los antiguos germanos, que en sus grandes consejos a veces juzgaban acusaciones graves relacionadas con el público.⁶⁷

En sus orígenes fue considerado un procedimiento criminal, en el cual las acusaciones contra los funcionarios son substanciadas por el Legislativo. Este procedimiento establecía generalmente que la Cámara Baja actuaba como fiscal y la Alta como tribunal en única instancia. De acuerdo a RAÚL F. CÁRDENAS la característica principal del *Impeachment* inglés "es el de no basarse en un crimen o delito calificado, sino más bien, en una culpa de origen político".⁶⁸

El *Impeachment* inglés es definido por HALLAM como "una solemne acusación contra un individuo, hecha por la Cámara de los Comunes, ante la Barra de la Cámara de los Lores".⁶⁹ Esta institución comenzó a aplicarse en el año de 1376, durante el reinado de Eduardo III, con el enjuiciamiento de lord Latimer, consejero privado y camarero del rey, y del comerciante Richard Layons, bajo la acusación de malversaciones vergonzosas y fraudes financieros colosales, habiendo concluido dicho procedimiento con la condena de estos dos personajes".⁷⁰

De acuerdo al criterio de RAÚL F. CÁRDENAS "el *Impeachment* se

⁶⁷ ARMAGNAGUE, Juan Fernando. *Juicio Político...*, op. cit., p. 19.

⁶⁸ CÁRDENAS, Raúl F.: *Responsabilidad de los Funcionarios...*, op. cit., p. 334.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 333.

⁷⁰ *Idem*, pp. 333 y 334.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

utilizaba en Gran Bretaña, más que para perseguir delitos, para derrocar ministros, y alguno de ellos hubo de ver desde la horca como se resolvía una crisis de Gabinete a costa de su cabeza. Mecanismo éste que al buen sentido inglés pareció pronto excesivamente sanguinario para solventar las crisis de Gobierno, e inventaron en su lugar precisamente el gran descubrimiento del parlamentarismo, que no es otro que el principio de exigencia de responsabilidad política”.⁷¹

Hablando de los aspectos generales del *Impeachment*, OROZCO HENRÍQUEZ nos aclara que debe diferenciarse de la responsabilidad política en los sistemas parlamentarios donde alude a la posibilidad de que el Parlamento formule un voto de censura al gobierno, en virtud de haberle perdido la confianza, en cuyo caso los ministros se encuentran obligados a renunciar; precisamente, una vez consolidado el sistema parlamentario, cayo en desuso el *Impeachment* británico, pues ya bastaba un voto para eliminar a los miembros del Gabinete sin necesidad de una condena penal del Parlamento (en tanto que en épocas más lejanas el *Impeachment* británico correspondía a una verdadera jurisdicción ordinaria, ya que el parlamento se consideraba competente, incluso, para resolver sobre presuntos delitos y sanciones penales).⁷²

Esta institución de origen anglosajón fue adoptada después por el derecho estadounidense en su Constitución de 1787, el cual sigue aplicándola hasta nuestros días, por lo que el análisis profundo de su utilización en el derecho vigente lo haremos en el capítulo IV del presente trabajo.

En cuanto a la aplicación del *Impeachment* en el derecho estadounidense GONZÁLEZ OROPEZA señala que “en la Constitución Norteamericana,

⁷¹ Ibid, pp. 109 y 110.

⁷² OROZCO Henríquez, J. de Jesús: “Titulo Cuarto”, en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1997, p. 1112.

correspondió a Alexander Hamilton y James Wilson el establecimiento y modalidades del *Impeachment* norteamericano, en el que se puede someter a juicio a todos los funcionarios civiles, mientras que en Inglaterra pueden quedar sometidos al procedimiento [...] todos los ciudadanos del país; se exceptúa de aquella disposición norteamericana sólo a los miembros de las fuerzas armadas y a los del Congreso, pues estos últimos son juzgados por sus respectivas Cámaras”.⁷³

Por otra parte HAMILTON al comentar el carácter judicial del Senado en el *Impeachment* señaló que “su jurisdicción comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o violación de un cargo publico. Poseen una naturaleza que puede correctamente denominarse política ya que se relacionan sobre todo con daños causados de manera inmediata a la sociedad”.⁷⁴

En Estados Unidos en 1868 se aplicó por primera vez por un grupo de diputados republicanos radicales en contra del Presidente Andrew Johnson “con el pretexto de que se había dirigido al Congreso de modo irreverente, con lo que atacaba el sistema de “pesos y contrapesos” establecido en la Constitución”.⁷⁵

Las características principales que diferencian la aplicación del *Impeachment* en el sistema norteamericano de la relativa al anglosajón son: *primera*, en el norteamericano al implementarse el sistema presidencial se determina que la sanción la aplica el Senado, cuando decide con las dos terceras partes de los miembros, la cual implica únicamente la destitución e inhabilitación del inculpado, pero sin perjuicio de que si los mismos hechos están tipificados como delitos por las leyes penales puedan ser enjuiciados ante los tribunales

⁷³ Citado por MORALES-Paúlín, Carlos A.: *Justicia Constitucional*, México, Ed. Porrúa, 2002, p. 87.

⁷⁴ Citado por BECERRA Bautista, José. *El Fuero Constitucional*, México, Ed. Jus, 1945, pp. 126 y 127.

⁷⁵ JUÁREZ Mejía, Goldorfino Humberto: *La Constitucionalidad del Sistema...*, op. cit., p. 12.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

ordinarios; en tanto que en el caso del sistema Inglés la Cámara de los Lords aplicaban directamente las sanciones, aún las de carácter penal; y *segunda*, en el sistema norteamericano el *Impeachment* se impone contra funcionarios civiles (nunca militares), mientras que en el inglés se imponía además a particulares.

El *Impeachment* norteamericano es el antecedente directo del juicio político establecido en nuestra Carta Magna vigente, al cual, cabe decir, no puede sujetarse al Presidente de la República "durante el tiempo de su encargo", incluso, para hacer efectiva la responsabilidad penal de este mandatario es necesaria la substanciación del procedimiento ante el Congreso; esta disposición específica, más que venir del derecho estadounidense, nos parece que viene del *Impeachment* anglosajón, en donde así se determinaba la responsabilidad penal de los funcionarios, imponiéndoseles directamente las sanciones de carácter penal por el Congreso, sin ninguna intervención de los tribunales ordinarios.

Por otra parte, cabe agregar que en Estados Unidos las causales de juicio político o *Impeachment* son: traición, cohecho u otros delitos o faltas graves, y éstas sí le son aplicables al Presidente norteamericano, mientras que en México las causales de juicio político tienen un carácter más bien político, y no le son aplicables al Presidente de la República "durante el tiempo de su encargo".

Es necesario subrayar que esta figura se prevé en los sistemas presidencialistas, esto ya que, como se mencionó, Gran Bretaña lo eliminó de sus instituciones jurídicas al nacer el parlamentarismo, en el cual sí es exigible responsabilidad política.

Una vez revisados los más importantes antecedentes de nuestro actual régimen de responsabilidades en el derecho extranjero, debemos estudiar los relativos a nuestro derecho patrio, enfocándonos en las disposiciones establecidas en cada uno de ellos en el caso del Ejecutivo.

2.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA O "CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ " (1812).

El régimen de responsabilidades se constitucionalizó en nuestro país por primera vez en 1812 con la *Constitución Política de la Monarquía Española*, ya que en su formulación participaron diputados de la Nueva España. Fue firmada el 18 de marzo y promulgada el día siguiente, fue jurada por las autoridades el 30 de septiembre, y por el pueblo el 4 de octubre de 1812. Este documento no abolió de manera absoluta la legislación anterior, incluso la reconoció en las partes que no se le oponían, prolongándose así la vigencia de ordenamientos relativos al caso específico del juicio de residencia.¹⁶ Tuvo vigencia en la Nueva España durante dos breves periodos: a partir de septiembre de 1812 por un año, y de mayo de 1820 a febrero de 1822.

La *Constitución de Cádiz* regia en todos los pueblos de la Colonia y establecía en su artículo 14 que el gobierno de la Nación española era una Monarquía Moderada Hereditaria. En cuanto al gobierno político interior de las provincias y de los pueblos, éste residía en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas (Art. 324).

Este texto contiene diversos artículos relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos utilizando expresamente la institución del juicio de residencia, y creando un Supremo Tribunal de Justicia para conocer del mismo respecto de todo empleado público que esté sujeto a él (Art. 261, sexto).

BARRAGÁN BARRAGÁN nos menciona que en este texto constitucional "es materia primordial del juicio de responsabilidad toda clase de infracciones a la Constitución o a las leyes, haciendo responsable directa y personalmente al

¹⁶ Ibidem, p. 13.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

presunto infractor”.⁷⁷

De lo anterior se desprende que todos los funcionarios y empleados de la Corona debían ser sometidos a juicio de residencia, incluso el Jefe Superior, quien ejercía el gobierno político al interior de las provincias; la única excepción era la persona del Rey, quien según el artículo 168 era “sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad”; BARRAGÁN BARRAGÁN opina que la irresponsabilidad del Rey no se debió a su pasado de rey absoluto y sagrado, sino a la conveniencia coyuntural de preservar a la institución de la monarquía como elemento de cohesión y de unión, poniéndola fuera de las intrigas y de los ataques partidistas, así habría mayor garantía de perdurabilidad institucional.⁷⁸

Sobresale de este documento constitucional el juramento como institución de gran importancia y valor para garantizar la vigencia del Estado de Derecho y defender la Constitución, también el que se reconociera acción popular contra el infractor.⁷⁹ Debían prestar juramento: el Rey⁸⁰ (Art. 173), los miembros de las Cortes (Art. 117), el Príncipe de Asturias, sucesor al trono (Art. 212), los magistrados y jueces (Art. 279), y en general, toda persona que ejerciera cargo público, civil, militar o eclesiástico al tomar posición del mismo, manifestando guardar la Constitución, ser fiel al Rey y desempeñar debidamente su encargo (Art. 374).

⁷⁷ BARRAGÁN Barragán, José: *El Juicio de Responsabilidad...*, op. cit., p. 67.

⁷⁸ BARRAGÁN Barragán, José: *El Presidente Mexicano...*, op. cit., p. 26.

⁷⁹ HERRERA Pérez, Agustín: *Las Responsabilidades...*, op. cit., p. 74.

⁸⁰ El juramento que debía tomar el Rey era el siguiente: “N. (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey’ de las Españas; juro por Dios y por los santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el reino: que guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella: que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reino: que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubiercn decretado las Cortes: que no tomaré jamás a nadie su propiedad y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación, y la personal de cada individuo: y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor. Así Dios me ayude, y sea en mi defensa; y si no, me lo demande.”

El juramento servía para que todo aquel que lo prestara, es decir, para que todos los funcionarios de la Corona, aún los de las provincias, eclesiásticos y militares, reconocieran su responsabilidad frente a las leyes y sus obligaciones establecidas por ellas. Con esta figura es obvio que todo acto contrario a la Constitución y a las leyes es nulo de propio derecho, aunque esto no se especificara en ningún lado, más que en la fórmula del juramento que aunque distinta para cada funcionario tienen en común la orden de que los actos contrarios a la Constitución y a las leyes no deben ser obedecidos.

Como se observa, las disposiciones relativas a la residencia no estaban previstas en este ordenamiento, por tal razón su regulación se basaba en lo dispuesto por las leyes de la Colonia anteriores, las cuales por tal motivo continuaban vigentes. En cuanto a quien podía iniciar la residencia se menciona que todo español tenía derecho a representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución (Art. 373).

Los efectos de la residencia en este documento constitucional, de acuerdo a BARRAGÁN BARRAGÁN, son de dos tipos:

- a) Anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional, (conforme a la fórmula del juramento y refrendo ministerial) y
- b) Efectos de responsabilidad, propiamente tal:
 - a. Suspensión definitiva del cargo,
 - b. Inhabilitación, casi siempre absoluta, para el desempeño de cargos públicos,
 - c. Responsabilidad civil y penal.⁸¹

Podemos entonces concluir que en este texto constitucional sí le era exigible responsabilidad a quien ejercía el gobierno en la Nueva España, es decir,

⁸¹ BARRAGÁN Barragán, José: *El Juicio de Responsabilidad...*, op. cit., pp. 75-77.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

al Jefe Superior; además era indispensable que éste prestara juramento y lo respetara durante el ejercicio de su cargo, evitando cometer violaciones a la Constitución para no incurrir en responsabilidad por este motivo; aunado a lo anterior, dicho funcionario podía ser sujeto a juicio de residencia, donde como ya hemos visto, se resuelve sobre responsabilidad penal, administrativa y civil; recordemos para tal efecto que el juicio de residencia resolvía sobre una materia universal e ilimitada.

Pasemos ahora al estudio del segundo antecedente patrio del régimen de responsabilidades vigente, y revisemos los avances o retrocesos, que a nuestra consideración, se presentan por lo que toca al Ejecutivo.

2.4. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA O “CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN” (1814).

Sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 este documento no tuvo vigencia atendiendo a la situación en que se encontraba nuestro país, ya que amenazaba intereses de los españoles. Establecía tres atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares (Art. 11). Estas tres atribuciones eran tres poderes, entre los que se encuentra el Ejecutivo, que se denominaba “Supremo Gobierno” (Art. 44). En este texto constitucional se determina que el Supremo Gobierno era un órgano colegiado integrado por tres individuos, los cuales serán iguales en autoridad y alternarían la presidencia por cuatrimestres (Art. 132).

Este decreto recoge en lo fundamental el sistema de responsabilidades establecido por la Constitución de 1812, aplicando nuevamente la figura del juicio de residencia y creando un tribunal específico para conocerla denominado

Tribunal de Residencia. A diferencia de la Constitución de Cádiz este decreto sí establecía el procedimiento de juicio de residencia en su Capítulo XIX, resaltando en lo relativo a la responsabilidad del Ejecutivo lo siguiente:

- Eran sujetos de residencia los individuos del Supremo Gobierno, pero durante el tiempo de su administración solamente podían ser acusados por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, y por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas sin remitirlo al tribunal competente (Arts. 150, 59 y 166).

Como observamos, a pesar de que se establecía un juicio de residencia propiamente dicho, el cual juzga sobre una responsabilidad universal e ilimitada, para el caso del Supremo Gobierno se limitan las causales por las que puede incurrir en responsabilidad "durante el tiempo de su administración" a varios supuestos de naturaleza primordialmente penal, omitiendo regular respecto de las violaciones a la Constitución.

Las acusaciones, de acuerdo a la *Constitución de Apatzingán*, se harían ante el Supremo Congreso o, en su caso, el mismo Congreso las promovía de oficio. El término establecido para su substanciación era de tres meses, de no concluirse el procedimiento en dicho término se daban por absueltos los acusados (Art. 226).

El Tribunal de Residencia se creaba *ex profeso* para atender las acusaciones recibidas que motivaban su instalación y las siguientes que se presentaban durante el término de un mes contado desde el momento en que se erigía dicho tribunal, pasado el cual no se daba entrada a ninguna; cumplida la misión de sentenciar las causas que motivaron su instalación y las que sobrevinieran mientras exista o pasado el término que fijaran las leyes, el Tribunal se disolvía (Art. 225 y 231).

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Aunque el Tribunal resolvía y sentenciaba, no era éste el que hacía efectiva la responsabilidad de los funcionarios de las tres corporaciones sino que lo hacía el Supremo Congreso (Art. 120). El Supremo Congreso además declaraba previamente si había o no lugar a la formación de la causa, condición sin la cual no podía conocer el Tribunal de Residencia (Art. 228), por otra parte, el Tribunal de Residencia debía remitir las sentencias pronunciadas al Supremo Gobierno y éste era encargado de publicarlas y ejecutarlas por medio del Jefe o tribunal que corresponda (Art. 229).

Como fórmula para garantizar la Constitución se emplea nuevamente el juramento de los servidores públicos, incluidos los miembros del Supremo Gobierno (Arts. 103, 155 y 236).

Consideramos que este texto constitucional, a pesar de no tener vigencia, planteó un retroceso en materia de responsabilidad del Ejecutivo, ya que limitó su responsabilidad a supuestos de naturaleza primordialmente penal, dejando de lado la responsabilidad por violación a la Constitución, además, establece por primera vez en nuestro derecho patrio la expresión "durante el tiempo de su administración", para determinar el ámbito temporal en que puede responsabilizarse al Ejecutivo, expresión que perdura hasta nuestros días, y que implica el obstáculo más importante para poder sujetar al Presidente de la República a las diferentes modalidades de responsabilidad, como lo veremos en el siguiente capítulo.

2.5. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824).

La Constitución de 1824 fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, es la primera carta constitucional que tuvo

vigencia y aplicación en toda la República y que establecía el sistema federal.⁸² Dividía al “Supremo Poder de la Federación” en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Art. 6). El “Supremo Poder Ejecutivo” se depositaba en un solo individuo denominado Presidente, existiendo también un vicepresidente, quien en caso de imposibilidad física o moral del primero ejercía todas las facultades y prerrogativas del cargo (Arts. 74 y 75), esta figura inspirada en la Constitución norteamericana, ya que no se tenía conocimiento en nuestra historia de alguna otra con la que se le asemejase.⁸³

OROZCO HENRÍQUEZ menciona que el sistema presidencial mexicano surge, por primera vez, en esta Constitución, al depositarse el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe señalar también –continúa el autor- que a partir de entonces, todos los documentos constitucionales que nos han regido, ya sea bajo regímenes federales o centralistas han establecido el sistema presidencial como forma de gobierno”.⁸⁴

La Constitución de 1824 no hacía mención expresa al juicio de residencia, pero sí establecía disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones, fundamentalmente en el Título Tercero, Sección IV artículos 38 al 44. Según BARRAGÁN BARRAGÁN a partir de 1824 deja de aplicarse el juicio de residencia y se instaura el llamado juicio de responsabilidad, además nos dice que el sistema hoy en vigor, a excepción del llamado juicio político, se entronca y encuentra sus raíces en el juicio de responsabilidad y éste

⁸² CORDOVA Vianello, Lorenzo “El sistema presidencial en México”, en: *Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano*, México, Fd. AL. DVS, 1994, p. 33.

⁸³ *Ibidem*, pp. 33 y 34

⁸⁴ OROZCO Henríquez, José de Jesús “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en: *El Sistema Presidencial Mexicano. Algunas Reflexiones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1988, pp. 2 y 3.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

en el sistema de residencia colonial.⁸⁵

Dicho texto hizo del Legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164 que el Congreso dictaría todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución o la Acta Constitutiva.

En cuanto a la materia de responsabilidad del Ejecutivo el artículo 38 otorgaba la facultad a cualquiera de las dos Cámaras del Congreso para conocer en calidad de Gran Jurado en el caso del Presidente de la Federación por:

- o Delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo (1.);
- o Actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma (2.).

En cuanto a la responsabilidad del Presidente de la Federación existía la siguiente disposición específica:

- o El Presidente de la Federación durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado ante cualquiera de las Cámaras, por los delitos anteriormente expresados (Art. 107), pero también podía acusársele ante las Cámaras respectivas durante el término de un año contado desde el día en que terminaba sus funciones por los mismos delitos o por cualquier otro con tal de que éste sea cometido durante el tiempo de su empleo; pasando este año, no

⁸⁵ BARRAGÁN Barragán, José: “Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos”, en: *Las Responsabilidades...*, op. cit., pp. 29 y 30.

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

podía ser acusado por dichos delitos (Art. 108).

Por lo que toca el Ejecutivo, la acusación respectiva podía presentarse ante cualquiera de las dos Cámaras, excepto cuando en los actos realizados hubieren intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones, en este caso la acusación debería presentarse ante la Cámara de Diputados (esto porque el Consejo de Gobierno estaba integrado por la mitad de los Senadores) (Art. 113)

La Cámara ante la que se hubiera hecho la acusación se erigía en Gran Jurado para conocer de las acusaciones y determinaba por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes si había o no lugar a la formación de causa; si había lugar se suspendía de su encargo al acusado (Arts. 40 y 44) y se ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia, quien debía conocer de las causas del Presidente previa declaración realizada por la Cámara correspondiente manifestando que había lugar a la causa (Art. 137 frac. 5.).

Otra disposición relacionada con la responsabilidad era la obligación del Presidente de la Federación y de todo funcionario público sin excepción alguna de prestar juramento de guardar esta Constitución y la Acta Constitutiva antes de tomar posesión de su cargo (Art. 163). Con lo cual aceptaban estar sometidos a la ley y que sus actos debían estar ceñidos a ella, esto es, "reconocían la existencia del Estado de Derecho".⁸⁶

A diferencia del texto constitucional de 1814, éste sí incluyó entre sus supuestos de responsabilidad para el Ejecutivo algunos de carácter político, como el relativo a la forma establecida de gobierno, aunque prevalecen en su mayoría las conductas de naturaleza penal; por otra parte, determinó que esta

⁸⁶ JUÁREZ, Mejía, Goldorfino Humberto: *La Constitucionalidad del Sistema...*, op. cit., p. 22.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

responsabilidad sólo podrá exigirse “durante el tiempo de su encargo”, para limitar nuevamente el ámbito temporal en el que dicho servidor público puede ser sujeto de responsabilidad por las conductas establecidas, pero agregó la disposición relativa a que tanto los delitos mencionados como cualquier otro podían ser exigidos dentro de un año contado a partir de que cesaba en sus funciones.

Además se decreta por primera vez en nuestro derecho nacional que eran encargados de substanciar el procedimiento, ya no un tribunal de residencia, sino las Cámaras del Congreso, quienes serían las competentes para determinar si había lugar a proceder, y la Suprema Corte de Justicia, quien era la encargada de resolver.

Consideramos que la Constitución de 1824 continúa la línea planteada por la *Constitución de Apatzingán* de 1814, protegiendo en todo lo posible al Ejecutivo, mostrando como únicos avances: la disposición relativa a la ampliación del término para exigir responsabilidad, el cual será de un año, aunque nos parece injusto que se determine que después de este plazo no podrá exigírsele ninguna responsabilidad por las conductas cometidas durante el tiempo de su encargo, sobretodo si el Presidente sale del país al momento de separarse del mismo; y la inclusión de los supuestos para incurrir en responsabilidad relativos a la traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, o a impedir las elecciones o el ejercicio de las facultades de las Cámaras del Congreso.

También pensamos que en este documento constitucional se establece el primer antecedente de la “declaración de procedencia”, ya que para la responsabilidad penal del Presidente era necesaria la declaración previa de la Cámara respectiva para que la Suprema Corte pudiera resolver el fondo del asunto.

2.6. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES (1836).

El 6 de diciembre de 1836 se concluyó esta Constitución centralista, llamada Leyes Constitucionales. Ésta se dividió en siete partes, de ahí también su nombre de Siete Leyes; la primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las restantes el 30 de diciembre de 1836.

El Ejecutivo se depositaba en un Supremo Magistrado que se denominaba Presidente de la República (Cuarta Ley, Art. 1). Además se creó un Supremo Poder Conservador depositado en cinco individuos, encargado principalmente de revisar, y en su caso, declarar la nulidad de los actos contrarios a la Constitución (Segunda Ley, Arts. 1 y 12), esta última figura inspirada en el constitucionalismo francés y representando -según CÓRDOVA VIANELLO- un auténtico cuarto poder dentro de la estructura estatal ya que, en virtud de sus funciones, aparece como mediador entre los tres órganos estatales.⁸⁷

Este documento distinguía expresamente entre responsabilidad por delitos oficiales y responsabilidad por delitos comunes, como veremos a continuación, sin embargo no aclara dentro del mismo lo que debe entenderse por unos y otros, pero al mencionar sus alcances y señalando ejemplos consideramos que debe entenderse a los oficiales en contraposición a los comunes, ya que los delitos comunes eran los regulados por los códigos penales vigentes, y como ésta es una constitución centralista, no distingue entre delitos federales y comunes o locales. Respecto de los delitos oficiales nos dice RAÚL F. CÁRDENAS que “en puridad del lenguaje y de doctrina, los llamados “delitos oficiales” no son propiamente tales, sino violaciones de carácter político, cuya gravedad debe ser juzgada con ese criterio. Los delitos oficiales son delitos de opinión, en que se va a calificar su conducta, su aptitud, la pérdida de la confianza del pueblo en ellos,

⁸⁷ CÓRDOVA Vianello, Lorenzo: “El sistema presidencial en México”. en: *Ensayos sobre...* op. cit., pp. 36 y 37.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

la conveniencia o no de que siga desempeñando su cargo público. Los delitos oficiales no son delitos propiamente dichos, no están tipificados, ni sus elementos precisados".⁸⁸

Respecto al Presidente de la República, la responsabilidad a la que estaba sujeto se dividía en dos clases, responsabilidad por delitos comunes y responsabilidad por delitos oficiales, de acuerdo a la que se consideraba aplicable en cada caso se configuraban las características de la substanciación y término. Con el fin de aclarar lo anterior se señalarán las características de ambas clases en el caso específico del Ejecutivo:

- **Delitos Comunes:** el Presidente de la República podía ser acusado por delitos comunes desde el inicio de su encargo y hasta un año después de haber concluido éste (Tercera Ley, Art. 47) por delitos cometidos durante dicho encargo o antes. Sólo cabe resaltar que aún siendo su responsabilidad resultado de la comisión de delitos comunes es necesaria la declaración de ambas Cámaras de que ha lugar a proceder en su contra para ponerlo a disposición de la Corte Suprema y ser juzgado por ésta (Tercera Ley Art.49, Quinta Ley Art. 12).

- **Delitos Oficiales:** se podrá acusar al Ejecutivo durante el tiempo de su encargo y hasta un año después por delitos cometidos durante dicho encargo o antes, y la acusación en su contra debía presentarse ante la Cámara de Diputados (Tercera Ley, Art. 48). Dicha Cámara declaraba si había o no lugar a la responsabilidad, en caso de ser la declaración afirmativa nombraba dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado, éste, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallaba, sin que pudiera imponerse otra pena que la destitución del cargo o empleo, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno (Tercera Ley, Art. 48).

⁸⁸ CÁRDENAS, Raúl F.: *Responsabilidad de los Funcionarios...*, op. cit., pp. 114 y 115.

También se señalaba expresamente que el Ejecutivo no podía ser acusado por delitos oficiales después de un año de haber terminado su encargo (Cuarta Ley Art. 13 frac. IV).

Tanto en los delitos oficiales como en los comunes la declaración afirmativa de que había lugar a proceder en su contra suspendía al acusado del ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano (Tercera Ley, Art. 50).

El juramento seguía siendo figura importante para el derecho patrio, ya que, en la Séptima Ley de este documento constitucional se dispone que todo funcionario público al tomar posesión debía prestar juramento de guardar y hacer guardar, según le correspondiera, las leyes constitucionales por las infracciones que cometan o no impidan (Séptima Ley, Art. 6).

Consideramos que es en este documento constitucional donde se delinean los elementos del juicio político, señalándose la actuación de ambas Cámaras para conocer por los delitos oficiales, sin intervención del órgano Judicial. Aunado a esto, es importante señalar que al diferenciar la responsabilidad puramente penal (común) con la de naturaleza política (oficial) se establecen penas de naturaleza distinta para cada una de ellas, siendo las de naturaleza política, como ya mencionamos, la destitución y la inhabilitación temporal o perpetua.

A nuestro juicio, existe un importante avance con relación a la responsabilidad del Presidente de la República por las siguientes razones:

- Podía ser responsable tanto por delitos comunes como por delitos oficiales, esto a diferencia de los textos constitucionales anteriores, que establecían una responsabilidad primordialmente penal.
- A diferencia de los supuestos específicos señalados en las Constituciones anteriores, sólo se determina el término "delitos

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- oficiales” sin enlistar cuales son éstos.
- En este caso tanto la responsabilidad oficial como la común podían exigirse todavía dentro de un año a partir de que se separe de su cargo. Esto nos resulta importante ya que si se le exigía responsabilidad oficial el Ejecutivo todavía por un año después de que terminaba su cargo y por tanto sí se le podían aplicar las sanciones de inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro.
 - Se incluía la responsabilidad por delitos tanto comunes como oficiales cometidos anteriormente al inicio del cargo.
 - Se diferenciaba el procedimiento por delitos comunes del respectivo por delitos oficiales, el primero se revisaba por las Cámaras del Congreso y la Corte Suprema de Justicia, mientras el segundo únicamente por la Cámaras del Congreso.

2.7. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843).

Las *Bases Orgánicas* fueron sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional el 12 de junio de 1843 y se publicaron el día 14 de ese mismo mes. Estas Bases sólo estuvieron en vigor tres años y reiteraron la organización centralista. El Ejecutivo se depositaba en un magistrado que se denominaba Presidente de la República (Art. 83).

El sistema de responsabilidades establecido en la Bases Orgánicas otorgó principalmente, al igual que los Constituyentes anteriores, facultades al Legislativo para resolver sobre las causas de responsabilidad.

Como ésta era una Constitución de carácter centralista empleaba el

término delitos comunes sin ser necesaria la división entre éstos y los federales, ya que estos últimos no existían con motivo de dicha centralización.

El Presidente de la República sólo podía ser acusado y procesado criminalmente durante su presidencia por los siguientes delitos oficiales:

- o traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas Bases (Art. 90).

Además, podía ser acusado por delitos comunes hasta pasado un año después de haber cesado en sus funciones (Art. 90).

Para el caso de la responsabilidad oficial del Ejecutivo se determinaba que las dos Cámaras del Congreso, de forma conjunta, formarían jurado, para el efecto de declarar si había o no lugar a la formación de la causa por delitos oficiales (Art. 78). La Corte Suprema de Justicia se encontraba facultada para conocer de las causas que se promovían contra este funcionario, previa declaración de ambas Cámaras.

Aunque las formulas del juramento para los funcionarios no se encontraban expresamente establecidas (porque recae en el gobierno reglamentar este acto para todas las autoridades), esta institución se siguió utilizando al ordenar que todo funcionario público antes de tomar posesión de su destino, o para continuar en él, debería prestar juramento de cumplir lo dispuesto en estas Bases (Art. 201).

Consideramos que el tratamiento otorgado dentro el sistema de responsabilidades del Presidente de la República en esta Constitución es demasiado favorecedor, ya que, sólo podía ser acusado y procesado durante su encargo por los delitos oficiales de: traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas Bases. Aunado a lo anterior, y marcando su favorecimiento, tampoco podía ser acusado por delitos comunes, sino hasta

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

pasado un año de haber cesado en sus funciones. Al respecto JUÁREZ MEJÍA comenta lo siguiente: "las Bases Orgánicas son marcadamente centralistas y favorecedoras de un Ejecutivo poderoso y exento de responsabilidad. Se apartan notablemente del sistema de responsabilidades incluido en las Constituciones precedentes. Ahora se trata del avasallamiento de los otros poderes por el Ejecutivo. El Supremo Poder Conservador desapareció, pero muchas de sus funciones calladamente se transfirieron a la presidencia de la República".⁸⁹

A nuestro criterio, el régimen de responsabilidad al que podía sujetarse al Ejecutivo decretado por las Bases Orgánicas no era adecuado a la cantidad e importancia de las atribuciones que por otro lado le otorga, pareciera que cada texto constitucional busca limitar aún más la responsabilidad de dicho funcionario. Además, a diferencia de la Constitución anterior, ésta vuelve a otorgarle competencia a la Suprema Corte para conocer aún de los delitos oficiales del Presidente. Por otra parte no nos parece correcto que se haya eliminado la extensión al plazo correspondiente a un año después de terminar su encargo para juzgar al Ejecutivo por delitos oficiales.

2.8. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS (1847).

Esta acta fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el día 18 de mayo de 1847 y ponía en vigencia nuevamente el sistema federal. Decreta en el preámbulo que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824 "subsisten en su primitivo vigor", y forman la única Constitución Política de la República, aclarando que dicha acta sólo se expide con el objeto de las urgentes reformas que son necesarias. Podemos observar que declara vigente la Constitución de 1824 y su Acta Constitutiva sin tomar en cuenta que después de éstas se expidieron las Siete Leyes Constitucionales en 1836 y las Bases

⁸⁹ JUÁREZ Mejía, Goldorfino Humberto: *La Constitucionalidad del Sistema...*, op. cit., pp. 31, 32 y 33.

Orgánicas de la República en 1843, las cuales por este decreto pierden completamente su vigencia.

Como la Constitución de 1824 contenía la figura de la vicepresidencia, y ésta no fue funcional en nuestro sistema, esta Acta Constitutiva la suprime, a sugerencia de Mariano Otero en su célebre "Voto" de 5 de abril de 1847, estableciendo que la falta del Presidente se cubrirá por los medios que ella establece (Art. 15). ACOSTA ROMERO menciona al respecto que "la figura de la vicepresidencia y el orden jerárquico de suplencias establecido anteriormente dio lugar a movimientos políticos y ambiciosos",⁹⁰ También CÓRDOVA VIANELLO argumenta como motivo de la eliminación de esta figura que la misma fue causa fundamental de la constante inestabilidad política "pues al colocar en ese puesto al principal oponente electoral de quien obtiene la presidencia, y al hacer del vicepresidente el sustituto de aquél, se está garantizando por parte del segundo, una constante búsqueda por derrocar al primero, inspirado por la idea de asumir el primer cargo de gobierno del país".⁹¹ MARIANO OTERO argumenta en su "voto", mencionado líneas arriba y utilizado como inspiración para eliminar la figura de la vicepresidencia, que "al colocar enfrente del Magistrado Supremo otro permanente y que tenga derecho de sucederle en cualquier caso era una institución sólo adoptable para un pueblo como el de los Estados Unidos, donde el respeto a las decisiones de la ley es la primera y más fuerte de todas las costumbres, donde la marcha del orden constitucional durante más de sesenta años no ha sido turbada por una sola revolución; pero del todo inadecuada para un país en el que las cuestiones políticas se han decidido siempre por las revoluciones, y no por los medios pacíficos del sistema representativo, en el que la posesión del mando supremo ha sido el primer móvil de todas las contiendas, la realidad de todos los cambios".⁹²

⁹⁰ ACOSTA Romero, Miguel: *Teoría General...*, op. cit., p. 314.

⁹¹ CÓRDOVA Vianello, Lorenzo: "El sistema presidencial en México", en: *Ensayos sobre...*, op. cit., p. 34.

⁹² Citado por BURGOA, Ignacio: *Derecho...*, op. cit., p. 751.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

En cuanto al sistema de responsabilidades se hicieron las siguientes modificaciones:

- El Presidente sería responsable de los delitos comunes que cometía durante el ejercicio de su encargo, y también por los de oficio (sustituyendo con este término el de "oficiales") establecidos por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistieran no estuviera autorizado por la firma del Secretario responsable (Art. 16).
- Los Secretarios del Despacho respondían de todas las infracciones de ley que cometan, consistentes en actos de comisión o de omisión (Art. 17).
- Se otorgaba exclusivamente a la Cámara de Diputados la atribución de elegirse en Gran Jurado para declarar por simple mayoría de votos si había o no lugar a la formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes concedían este fuero (Art. 12).
- Si se declaraba que había lugar a la formación de causa y el delito era común el expediente pasaba a la Suprema Corte (Art. 13).
- Si se declaraba que había lugar a la formación de la causa y el delito era "de oficio" era el Senado quien se erigía en Jurado de Sentencia y se limitaba a declarar si el acusado era o no culpable, siendo la Suprema Corte la que posteriormente designaba la pena según lo previsto en la ley (Art. 13).
- Para la declaración mencionada en el inciso anterior era necesario el voto de las tres quintas partes de los miembros del Senado presentes (Art. 13).

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

De lo anterior se desprende que injustificadamente se limitaba aún más las causas de responsabilidad para el Presidente de la República en cuanto a los delitos oficiales, ya que aún siendo culpable por éstos, no podía imputársele responsabilidad si el Secretario del Despacho respectivo había autorizado el acto con su firma, recayendo en este caso toda la responsabilidad sobre este último.

Además limitaba la substanciación del juicio de responsabilidad por delitos "de oficio" a la Cámara de Senadores, por lo que deja a la Cámara de Diputados como Jurado de acusación exclusivamente. Asimismo le otorgaba competencia a la Suprema Corte para designar las penas tanto en delitos comunes como en los "de oficio".

Por otra parte, esta Acta de 1847 utiliza por primera vez el término "fuero" para definir la protección otorgada a los altos funcionarios en consideración a sus funciones (Art.12).

Consideramos que la única ventaja en materia de responsabilidad del Ejecutivo que presenta este texto constitucional, es que a este servidor público se le podía acusar también por delitos comunes durante el tiempo de su encargo. Por otra parte, nos parece incorrecto que esta Acta siga utilizando los términos "delitos de oficio" y "delitos comunes" ya que al restablecer la organización federal la aplicación de dichos términos queda fuera de lugar.

2.9. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857).

Esta Constitución, sancionada el 5 de febrero de 1857, establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estado libres y soberanos en todo lo

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Art. 40). En cuanto a la conformación de los órganos constituidos sólo queremos señalar que el Legislativo se depositaba en una Asamblea, denominada Congreso de la Unión, (eliminandose la Cámara de Senadores y subsistiendo la de Diputados) (Art. 51); y el Ejecutivo se depositaba en un solo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (Art. 75).

OROZCO HENRÍQUEZ aclara que este documento constitucional no tuvo aplicación practica sino hasta el año de 1867, en el cual se restableció la República después de la guerra civil entre los partidos liberal y conservador, conocida como la Guerra de los Tres Años o Guerra de Reforma, y la invasión extranjera, en las que el presidente Juárez tuvo que recurrir permanentemente al uso de facultades extraordinarias para hacer frente a la situación de emergencia.⁹³

La Constitución de 1857 creó un titulo específico (Titulo IV) para regular la responsabilidad de los funcionarios públicos denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", basando este sistema en la función del Congreso de la Unión, al igual que en los textos constitucionales precedentes; pero en este caso como sólo existía una Cámara dentro del Congreso se le otorgaba competencia a la Corte Suprema de Justicia.

El sistema de responsabilidades del Ejecutivo era regulado de la siguiente forma:

- o El Presidente de la República era responsable, pero durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque

⁹³ OROZCO Henríquez, José de Jesús: "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en: *El Sistema Presidencial...*, op. cit., p. 15.

a la libertad electoral y delitos graves del orden común (Art. 103).

De los anteriores supuestos se desprende que el Presidente era sujeto tanto de responsabilidad oficial como de responsabilidad por delitos comunes. Por lo tanto la substanciación del procedimiento se llevaba a cabo de dos formas distintas, las cuales dependían de la clase de delitos (comunes u oficiales) en que se sustentaba la acusación:

- o Si el delito era común (traición a la patria y delitos graves del orden común), el Congreso (integrado únicamente por Diputados) se erigía en Gran Jurado, y declaraba mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado; esta declaración tenía dos posibles efectos: en caso negativo, no había lugar a ningún procedimiento posterior; en el afirmativo, el acusado quedaba, por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes (Art. 104).
- o Si el delito era oficial (violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral), conocía el Congreso pero sólo como Jurado de Acusación y sería la Suprema Corte de Justicia la competente para erigirse como Jurado de Sentencia. El Jurado de Acusación tenía por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaba en el ejercicio de su encargo pero si ésta era condenatoria quedaba inmediatamente separado de dicho encargo y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno, y erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal del acusador, si lo hubiere, procedía a determinar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley decidiera (Art. 105).

Si se trataba de delitos oficiales, después de pronunciarse la

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

sentencia de responsabilidad respectiva, no podía concederse al reo la gracia del indulto (Art. 106). La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el periodo en que el funcionario ejercía su encargo y un año después (Art. 107).

Este documento constitucional determinaba también que en cuanto a demandas del orden civil no existía fuero ni inmunidad para ningún funcionario público (Art. 108), por lo que consideramos que el Presidente de la República también era sujeto a ella. Este agregado al régimen de responsabilidades es importante, ya que anteriormente no había sido plasmado por los documentos constitucionales.

El juramento igualmente era obligatorio para todo funcionario, sin excepción alguna, y debía prestarse antes de tomar posesión del encargo con el objeto de que éste guardara e hiciera guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanaban (Art. 121).

A nuestro criterio, las disposiciones constitucionales referentes a la responsabilidad del Ejecutivo presentaban las siguientes desventajas: a) en primera instancia, esta Constitución seguía utilizando incorrectamente el término "delitos oficiales" y "delitos comunes", cuando como hemos visto, es un documento de carácter federalista; b) Se establecían cuatro supuestos específicos por los que el Presidente podía incurrir en responsabilidad, entre los cuales el referente a los delitos "graves" del orden común, término empleado por primera vez en un texto constitucional, nos resulta por demás vago y difuso, ya que en ningún momento se señala lo que debe entenderse como tal; c) la Constitución omitía señalar las sanciones por responsabilidad "oficial", por lo que tenía que recurrirse a la ley reglamentaria; d) Nuevamente se utiliza la expresión "durante el tiempo de su encargo" en beneficio del Ejecutivo, no pudiéndosele exigir responsabilidad durante éste por otros supuestos no consignados

expresamente.

Así que podemos concluir que los únicos adelantos en materia de responsabilidad que plantea esta Constitución son: la inclusión de la disposición sobre la responsabilidad civil, la inclusión del supuesto de responsabilidad por violar la Constitución y el establecimiento de un Título específico para regular las responsabilidades de los servidores públicos.

Con motivo de las disposiciones sobre responsabilidad contenidas en la Constitución de 1857 se expidieron dos leyes reglamentarias, las cuales revisaremos avocándonos específicamente a lo que atañe a la responsabilidad del Presidente. La primera de ellas del 4 de noviembre de 1870, publicada el siguiente día, conocida también como "*Ley Juárez*", como dato relevante señalaremos que esta ley definió lo que debe entenderse por delitos oficiales como: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo y federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de las garantías individuales y en general cualquier violación grave de la Constitución y leyes federales (Art. 1); estas conductas se sancionaban con la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni mayor de diez (Art. 4). Además esta ley reglamentaria establecía que las faltas y omisiones oficiales eran básicamente faltas que dan origen a responsabilidad administrativa, aunque este término no se empleaba en el texto constitucional de 1857, diferenciándola de la de carácter político y penal por primera vez, aunque no en el ámbito constitucional, sino en el ámbito de legislación reglamentaria, pues aunque era la Constitución la que mencionaba el término fue la ley la que lo definió. Conjuntamente con lo anterior se estableció la acción popular contra los delitos, faltas, u omisiones oficiales (Art. 11).

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

El 13 de noviembre de 1874 se hicieron reformas a la Constitución de 1857, las relativas al sistema de responsabilidades son las siguientes:

1. Se incluye nuevamente a la Cámara de Senadores;
2. Como se restablece el Senado se elimina a la Corte Suprema de Justicia como Jurado de Sentencia y en su sitio se deja al primero;
3. Se declara que no gozaran de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero.

Con motivo de estas reformas fue necesaria la creación de una nueva ley reglamentaria, por lo cual se promulga el 6 de junio de 1896 y se publica el 17 de junio del mismo año, la "**Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal**", también llamada "*Ley Díaz*". Esta ley modificó varias disposiciones, de las cuales sólo mencionaremos las que de alguna forma se relacionan con la responsabilidad del Presidente:

- η Recoge a la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia, como lo establece la reforma de 1874;
- η Introduce el concepto de "Declaración de inmunidad" para el caso de los delitos comunes, que deberá ser expedida por la Cámara de Diputados cuando se ejerza acción contra un funcionario con fuero y que esté siendo juzgado por un tribunal ordinario sin haberse obtenido previamente la declaración de respectiva; si se otorgaba la declaración de inmunidad el procedimiento se suspendía hasta que se cumpla el requisito previo;
- η Introduce también otro concepto, el de "Declaración de Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozó de fuero; esto significa que aunque el funcionario tuviere fuero en la época de la

acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado;⁹⁴

- ⌈ Hace manifiesta declaración de los derechos del acusado, éstos son: hacer de su conocimiento de qué se le acusa y quién es su acusador, garantía de audiencia, nombramiento de dos defensores, admisión y desahogo de pruebas y alegatos; todo esto dentro del marco establecido por el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal;
- ⌈ Las resoluciones de los jurados de acusación de sentencia son irrevocables.

La Constitución del 57 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentan su Título Cuarto precisan los elementos del sistema de responsabilidades en general, y del Ejecutivo en particular, estableciendo los términos, las modalidades del procedimiento por lo que ambas significan un avance en esta materia.

2.10. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917) Texto original.

En este apartado, con motivo de agilizar el estudio del tema, materia de la presente investigación, principalmente nos enfocaremos a revisar lo decretado por la Constitución de 1917 y las leyes reglamentarias de su Título Cuarto en los aspectos relativos al régimen de responsabilidades que no se encuentran vigentes en la actualidad, ya que por lo que toca a estos últimos,

⁹⁴ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto: *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. 4ta ed., México. Ed. Porrúa, 2001. p. 49

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

profundizaremos en los capítulos III y V de este trabajo.

Por lo que respecta a la forma de gobierno, esta Constitución, publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917, establece 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 (Art. 40). El Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (Art. 50). Se deposita el ejercicio del "Supremo Poder Ejecutivo de la Unión" en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (Art. 80).

El texto original del "Título Cuarto" constitucional fue aprobado por la 54ª Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente el domingo 21 de enero de 1917 y fue denominado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", del cual sobresale en materia de responsabilidad del Ejecutivo lo siguiente:

"Artículo 108

...

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.

Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara

de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Artículo 111

...

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante ésta la acusación de que se trate.

Artículo 114. En demandas del orden Civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público".⁹⁵

Las anteriores disposiciones sugieren las siguientes aclaraciones, que en su mayoría nos parecen desventajas, en materia de responsabilidad del Presidente de la República:

- Primeramente, se establecen de nuevo dos clases de responsabilidad de los servidores públicos, la común y la oficial, siendo el Presidente responsable solo por delitos comunes. Los delitos comunes, aunque no lo establezca de manera expresa la Constitución, deben entenderse en términos utilizados por los textos constitucionales anteriores, que englobaban a los delitos del fuero federal y del fuero común, por que esta no es una Constitución centralista. Se trata, en estricto sentido, de una responsabilidad penal. La responsabilidad oficial, en general, incluye a la de naturaleza política y la administrativa.
- Los supuestos de responsabilidad presidencial se disminuyen en comparación con los establecidos por la Constitución de 1857, dejándose sólo dos de ellos, los cuales, únicamente hacen alusión a responsabilidad de carácter penal y en ningún momento se contempla la responsabilidad "oficial" o de naturaleza política para este mandatario, a diferencia de la marcada tendencia en los documentos constitucionales anteriores, los cuales sí lo incluían como sujeto.

⁹⁵ DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916-1917; Tomo 2. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1989. Núms. 61 p. 425 y 67. p. 554.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- Esta Constitución copia lo señalado por el Constituyente del 57 respecto de los "delitos graves del orden común", sin aclarar los criterios que deben emplearse para determinar dicha calidad.
- Se continúa empleando la expresión "durante el tiempo de su encargo" cuando se trata de este mandatario, sin hacer ninguna aclaración a lo que sucede con las demás conductas no señaladas específicamente cometidas mientras dure dicho cargo, por lo que debe entenderse que el Ejecutivo es irresponsable por ellas "durante el tiempo de su encargo".
- Además se le determina un procedimiento específico para substanciar esta responsabilidad, ya que en ningún momento podrá sujetarse a los tribunales ordinarios, sino que será el Senado el que resuelva.

Por otro lado, creemos que la inclusión de la denuncia popular, ante la Cámara de Diputados, por delitos oficiales y comunes de los "altos funcionarios" de la Federación, en las disposiciones constitucionales es una medida atinada, sobretodo porque no establece requisitos para su presentación. Lo cual permite que el gobernado intervenga en los procesos de control del poder.

Con fecha 20 de agosto de 1928, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma al artículo 111, la cual nos parece inadecuada, de la que sobresale el agregado párrafo sexto "el Presidente de la República, podrá pedir a la Cámara de Diputados, la destitución por "mala conducta", de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados de Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los Jueces del orden Común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá nueva designación." Es importante mencionar que dicha reforma no

aclara lo que debe entenderse por "mala conducta", y es necesario recurrir a la doctrina para su definición; RAÚL F. CÁRDENAS nos comenta que este supuesto se aplica "si la conducta privada es escandalosa, y si públicamente se exhiben realizando actos en contra de la moral o la conciencia pública, si bien no se puede sostener la existencia de un delito político, la forma en que actúe es suficiente para que se le pierda la confianza".⁹⁶

Para poder aplicar las disposiciones constitucionales es necesaria la expedición de leyes reglamentarias, por lo que en el siguiente apartado revisaremos las leyes que se han expedido para reglamentar el Título Cuarto constitucional, las cuales ya no se encuentran actualmente vigentes. El estudio de las leyes reglamentarias vigentes se hará en el siguiente capítulo de nuestra investigación.

2.10.1. LEYES REGLAMENTARIAS DEL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

Para cumplir con lo ordenado por el sexto párrafo del texto original del artículo 111, o quinto del reformado, el 30 de diciembre de 1939 se expide la "**Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados**", decreto publicado en el Diario Oficial el 21 de febrero de 1940 que entró en vigencia el día siguiente. Esta ley reglamentaria también fue conocida como "Ley Cárdenas", por ser Lázaro Cárdenas quien la expidió.

De ésta, sólo mencionaremos los aspectos que consideramos sobresalientes:

⁹⁶ CÁRDENAS, Raúl F.: *Responsabilidad de los Funcionarios...*, op. cit., p.351.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- Como la Constitución de 1917 en su artículo 21 transfiere la facultad de perseguir y averiguar los delitos al Ministerio Público, esta ley de 1940 establece en su artículo 7° que los diversos Procuradores de Justicia y los Agentes del Ministerio Público Federales y Locales, así como los Agentes de la Policía Judicial “tendrán la obligación de iniciar las averiguaciones que correspondan por delitos y faltas judiciales, en los casos en que estén legalmente facultados para ello, de denunciar ante las autoridades competentes la comisión de dichos delitos o faltas oficiales, y de dar cuenta a sus respectivos superiores en los casos en que sea procedente.”
- El Título Sexto de esta ley es importante ya que establece el procedimiento de remoción de los funcionarios judiciales a que se refiere la reforma de 1928, mencionada anteriormente, aunque tampoco explica qué debe entenderse por “mala conducta” y se apoya en la “fama pública” para soportar su petición al Congreso (Arts. 98 y 99).
- En su artículo 5° introduce el concepto de reparación del daño a que tiene obligación el funcionario o empleado y que puede ser demandado por los particulares y la Federación ante los tribunales competentes, aunque no se precisa si la Federación debe repararlo cuando el empleado actúa a nombre de ésta. Incluye la figura de enriquecimiento inexplicable (Arts. 103 a 108) y la obligación del funcionario de hacer manifestación de sus bienes al tomar posesión de su encargo “a fin que de el Ministerio Público esté en aptitud de comparar el patrimonio de aquél antes y después de desempeñar el mencionado cargo público” (Art. 108).
- Por otra parte, al igual que la “Ley Díaz” reglamentaria de la Constitución de 1857, contempla la “Declaración de Inmunidad”, que el propio funcionario podía solicitar a la Cámara, y la secretaria de la propia Cámara debía liberar oficio al juez o al tribunal, a fin de que la substanciación del juicio se suspendiera.⁹⁷

⁹⁷ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto: *El Sistema de...*, op. cit., p. 53.

El 21 de septiembre de 1944, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación se agregó un séptimo párrafo al artículo 111 constitucional, el cual señala que “el Presidente de las República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste en lo privado a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud”.

La segunda ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional es la ley de 27 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, la cual se denominó “**Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados**”, también conocida como “*Ley López Portillo*”.

Dentro de los cambios más importantes que introduce esta ley, mencionados por JUÁREZ MEJÍA, se señalan los siguientes:

- a) Define expresamente los delitos oficiales, como “los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho” (Art. 3).
- b) Hace extensivo el fuero constitucional a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Art. 7).
- c) Mejora y precisa respecto al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos y menciona la manifestación de bienes que deben hacer los funcionarios y empleados públicos ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, según sea el caso; esta manifestación se realizará en dos ocasiones “al tomar posesión del cargo y al dejarlo”.⁹⁸

⁹⁸ JUÁREZ, Mejía, Goldorfino Humberto: *La Constitucionalidad del Sistema...*, op. cit., pp. 74-76.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

d) Deja la regulación del aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

Aunque ambas leyes reglamentarias precisan el alcance de las disposiciones establecidas en el Título Cuarto constitucional, ninguna de ellas hace referencia a la responsabilidad del Presidente de la República, ni siquiera para definir los “delitos graves del orden común” o los criterios que deben utilizarse para determinarlos; por lo que a nuestro criterio, dichas leyes, nada aportaron para efectos de este tema.

Más tarde, y con motivo de las reformas constitucionales realizadas al Título Cuarto, en ese mismo año, se crea por decreto de 30 de diciembre de 1982, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, la “**Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**”, la cual entra en vigor el 1 de enero de 1983. Esta ley reglamentaria rige actualmente, y aunque en un inicio era la única de la materia, por lo que su regulación incluía a la responsabilidad derivada de juicio político, la administrativa y la penal, el 13 de marzo de 2002 se crea la “**Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**”, la cual reglamenta lo relativo a la responsabilidad administrativa, dejando que se continúe regulando por la ley de 1982 los otros dos casos de responsabilidad. Cabe señalar que las disposiciones vigentes en materia de responsabilidades serán revisadas en el siguiente capítulo de este trabajo.

2.10.2. REFORMAS AL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

Varias son las reformas que se han hecho al original Título Cuarto de la Constitución de 1917. Antes de comenzar queremos destacar cuatro aspectos en materia de reformas: *primero*, el nombre del Título Cuarto de la Constitución de 1917 que originalmente era “De las Responsabilidades de los Funcionarios

Públicos" ha sido modificado ya dos veces, una el 28 de diciembre de 1982 para quedar como sigue "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y, otra el 14 de junio del 2002 denominándolo "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado". el cual subsiste; *segundo*, la reforma más significativa, que modifica en su mayoría el contenido de los artículos originales es la de fecha 28 de diciembre de 1982; *tercero*, el artículo correspondiente a este Título con mayor cantidad de reformas es el 111, pues tiene siete en su haber, de las cuales tres se realizaron antes de 1982, a diferencia de los demás artículos, que se reformaron por primera vez este año; y *quinto*, con motivo de esta reforma profunda de 1982: se cambia la denominación de "altos funcionarios, funcionarios y empleados" simplemente por la de "servidores públicos", la cual abarca a todos lo anteriores; se establece expresamente el juicio político y la Declaración de procedencia; se cambia el término "acción popular" por el de "denuncia ciudadana"; y se diferencia entre responsabilidad derivada de juicio político, penal, administrativa y civil.

Cabe señalar respecto a las reformas, que en el 2002 se adiciona un párrafo al artículo 113 constitucional en el cual se determina que el Estado tendrá responsabilidad objetiva y directa por los daños, que con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares. Con este motivo los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a lo dispuesto por las leyes.

Respecto a la responsabilidad del Presidente de la República, ésta permanece invariable hasta nuestros días, ya que ninguna reforma la ha modificado, a lo sumo, se cambió de artículo la disposición relativa al procedimiento específico de responsabilidad penal contra el Ejecutivo, del anterior artículo 109 al actual 111, de ahí en fuera, ni siquiera se ha aclarado el criterio para determinar los "delitos graves"; a nuestro juicio, al Legislativo ha hecho caso omiso de estas disposiciones con toda la intención de proteger al

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

primer mandatario, lo cual nos parece incorrecto.

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos vigente y la aplicación de las disposiciones constitucionales por los que respecta al Presidente de la República serán revisados detalladamente en el siguiente capítulo de nuestro trabajo.

Para concluir con esta parte de la investigación nos parece oportuno verter las consideraciones que nos resultan del estudio de la misma. Para lo cual hemos considerado el siguiente apartado.

2.11. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Las siguientes consideraciones se expresaran a manera de conclusión con base en la información analizada en el presente capítulo:

- ❑ El sistema de responsabilidades vigente en nuestro país proviene en mayor grado del juicio de residencia español y en segundo lugar del *Impeachment* norteamericano por lo que respecta al juicio político.
- ❑ El juicio de residencia sólo se señala expresamente en los textos constitucionales de 1812 y 1814, a partir de entonces no se vuelve a hacer mención expresa de él.
- ❑ En los antecedentes patrios se delinearán las características de la declaración de procedencia y el juicio político aunque expresamente no se llamen así, sino hasta la reforma de 1982.
- ❑ La responsabilidad oficial establecida en la mayoría de los documentos

constitucionales confundía la responsabilidad por conductas de carácter principalmente político con la penal, denominado a los supuestos para incurrir en ella "delitos oficiales".

- A partir de la primera Constitución centralista de 1836 se emplea el término "delitos comunes", en contraposición a los "delitos oficiales", sin importar que a partir de 1847, y hasta nuestros días, se determina una organización política federal. Por lo tanto, en este contexto, debemos entender que son delitos comunes tanto los de carácter federal como local.
- Cada vez se ha ido limitando con mayor empeño la responsabilidad del Ejecutivo, en documentos constitucionales anteriores se le podía sujetar por conductas de naturaleza política y penal, en el régimen vigente sólo por las penales.
- Además se incluye la expresión "durante su administración" desde 1814, para limitar aún más la responsabilidad del Ejecutivo, y salvo muy pocas excepciones podía sujetársele después de terminado éste. Esta expresión aún se utiliza, sólo que se ha cambiado a "durante el tiempo de su encargo".
- El único supuesto expreso por el que puede incurrir en responsabilidad el Presidente establecido desde el texto original de la Constitución de 1917 es: "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", el cual permanece invariable hasta nuestros días.
- A partir de las reformas de 1982 se elimina el término "delitos comunes" para los servidores públicos en general, dejándose vigente sólo por lo

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

que respecta al Presidente de la República.

- En ninguna disposición constitucional ni reglamentaria se señala el criterio que se debe utilizar para determinar los "delitos graves del orden común" señalados como supuesto de responsabilidad para el primer mandatario.

- El régimen de responsabilidades de los servidores públicos incluido originalmente en la Constitución de 1917 se diferencia con el actual en los siguientes aspectos generales:
 - El texto vigente elimina del Título Cuarto el término "responsabilidad oficial" utilizado desde 1824;
 - Tampoco se menciona en el texto vigente del término "fuero" y "desafuero" utilizados originalmente, siendo remplazado este último por la expresión "declaración de procedencia", mientras que el primero queda sin mención definitivamente dentro del Título Cuarto.
 - Actualmente ya no se establece la distinción entre "delitos oficiales" y "delitos del orden común", haciéndose mención únicamente de estos últimos para el supuesto de responsabilidad del Presidente de la República, y de los primeros sólo en el artículo 72 constitucional inciso j) relativo a la prohibición del Presidente de la República de hacer observaciones a las resoluciones "de la Cámara de Diputados que declaren que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales".
 - El texto original sólo clasificaba la responsabilidad en dos clases, la común y la oficial; el vigente la divide en cuatro, derivada de juicio político, penal, administrativa y civil.
 - Anteriormente se concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación sin ningún condicionante, a diferencia

del texto vigente. el cual determina que cualquier ciudadano puede presentar denuncia ante la Cámara de Diputados pero bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba;

- El texto original no mencionaba expresamente la forma de responsabilidad administrativa, incluso la confunde al denominarla falta u omisión oficial y ésta además sólo era aplicable a funcionarios y empleados de la Federación, es decir, excluye a los Altos Funcionarios de la Federación (incluidos sólo por la ley reglamentaria). estableciendo un Jurado Popular para juzgarla. el cual tampoco rige actualmente;
- En la reforma de 1928 se establecía la solicitud que haría el Presidente de la República para destituir funcionarios judiciales por mala conducta, supuesto ya no vigente;
- Se habla en el texto original del término "Gran Jurado", que se sustituye por el de "Jurado de Sentencia", que continúa en vigencia;
- La disposición vigente establece que la declaración de que ha o no lugar a proceder debe ser tomada sólo por los miembros presentes de la Cámara de Senadores, mientras que en el texto original debía declararse por el total de sus miembros.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

CAPÍTULO III.

EL RÉGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

En el primer capítulo de esta investigación examinamos lo referente al régimen de responsabilidades de manera general, sin delimitarlo al caso específico de nuestro país, por lo que en el presente apartado buscaremos aclarar los fundamentos y principales aspectos de la responsabilidad a la que están sujetos los servidores públicos mexicanos. La revisión del tema se llevará a cabo en dos partes, la primera atendiendo a la responsabilidad de los servidores públicos en general y la segunda enfocada exclusivamente en lo que concierne al Presidente de la República; hemos considerado que de esta forma las disposiciones relativas al primer mandatario serán más claras si antes se han estudiado respecto de los demás servidores públicos.

La responsabilidad de los servidores públicos se da en los tres ámbitos de gobierno: federal, local y municipal,⁹⁹ pero el objeto del presente capítulo es analizar únicamente la responsabilidad de carácter federal, a la cual están sujetos tanto servidores públicos federales, como locales, e incluso municipales;¹⁰⁰ estos dos últimos supuestos tienen reglas específicas y su tratamiento es distinto al de los servidores públicos federales como lo veremos oportunamente.

También debemos especificar que por regla general las conductas que importan en materia de responsabilidad de los servidores públicos son aquellas que se realizan con motivo de sus funciones, es decir, en su carácter de servidor público, existiendo dos excepciones al respecto: la responsabilidad penal y la civil, las cuales manejan una dualidad que incluye también a las conductas

⁹⁹ RODRÍGUEZ Rodríguez, Humberto: *Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Ámbito Local*, México, Ed. Indetec, 1998, pp. 74 - 77.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

realizadas por éstos en su carácter de particular; la responsabilidad derivada de juicio político y la administrativa no contemplan dicha dualidad ya que sería imposible incurrir en ellas sin ser servidor público. Por otro lado, para el caso de responsabilidad penal y administrativa las leyes reglamentarias agregan como sujetos a cualquier persona que maneje recursos económicos federales. Todo esto será estudiado detenidamente en los apartados respectivos a cada modalidad de responsabilidad.

Es de resaltar que el régimen de responsabilidad del servidor público es muy complejo, porque el cúmulo de disposiciones legales que lo regulan es amplísimo y no sólo incluye a las leyes reglamentarias del Título Cuarto Constitucional, sino que además se aplican muchas otras de acuerdo a la materia de responsabilidad, pudiendo ser éstas penales, civiles, laborales, administrativas, etc.

Por ser el tema fundamental de nuestra investigación la responsabilidad específica del Presidente de la República, ésta se dejará para su análisis al término del presente capítulo. Antes de ello se expondrá brevemente cada modalidad de responsabilidad en sus aspectos principales, los cuales servirán al momento de definir a qué clase de responsabilidad y por qué motivos está sujeto el titular del Ejecutivo.

Las modalidades que establece nuestra Constitución Política en materia de responsabilidades de los servidores públicos según el Título Cuarto son: la derivada del juicio político, la penal, la administrativa y la civil; así lo interpreta la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con el siguiente criterio:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

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

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y Otro. 23 de Octubre de 1995 Unanimidad de once votos, Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el 15 de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la Tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México Distrito Federal, a 15 de abril de 1996.

Como podemos observar en nuestro sistema vigente de responsabilidades no se incluye el término "responsabilidad oficial" el cual fue empleado en nuestro país a partir de la expedición de las *Siete Leyes Constitucionales* y hasta el texto original de la Constitución de 1917 para definir a la responsabilidad en que incurrían los funcionarios al cometer "delitos o faltas oficiales" los cuales no sólo incluían las infracciones políticas, sino también las administrativas de los funcionarios públicos; ni tampoco se contempla actualmente la "responsabilidad política", la cual, como vimos en el primer capítulo de nuestro trabajo, es elemento característico de los regímenes parlamentarios.

La preocupación por determinar un régimen de responsabilidades eficaz al

cual pudiera sujetarse a los servidores públicos se hizo presente en la elaboración de nuestra Constitución vigente. El Congreso Constituyente discutió ampliamente respecto del Título Cuarto, relativo a responsabilidades de los entonces llamados funcionarios públicos. En el dictamen del mismo se menciona:

“La responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de su deber y, por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos es de capital importancia en el sistema constitucional. Debe establecerse, en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo el procedimiento para juzgarlos y en tercero la penalidad respectiva”.¹⁰¹

Mas adelante en el tiempo, específicamente en 1982, con la denominada “Renovación Moral de la Sociedad”, las reformas globales en materia de responsabilidad del servidor público lograron un mayor avance al respecto, aunque, a nuestro criterio, hicieron caso omiso a las disposiciones relativas al Presidente de la República, las cuales no fueron modificadas ni precisados sus alcances, incurriendo con este motivo en lagunas y confusiones.

Un sistema de responsabilidades adecuado y principalmente efectivo debe ser una preocupación constante en éste y todos los países, el cual es de fundamental importancia para lograr un Estado Democrático y controlar el poder con fines no sólo sancionatorios sino preventivos, debe ser uno de los objetivos primordiales de nuestros legisladores, ya que no basta con establecer un sistema si éste no logra una evolución y una adecuación a las circunstancias y hechos que acontecen, el derecho debe ser dinámico para lograr su eficacia.

El servidor público, para el correcto ejercicio de sus funciones, debe someterse a dos principios jurídicos que son base fundamental del Estado de

¹⁰¹ DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916 - 1917: *op. cit.*, Núm. del periódico 61, p. 424.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Derecho: el principio de legalidad y el principio de responsabilidad. ORTIZ SOLTERO nos dice que “el principio de legalidad circunscribe la actividad del gobernante al marco constitucional y a sus leyes reglamentarias, lo que significa que los actos de gobierno, de autoridad y los actos de administración deben estar previstos en una ley previamente expedida para poder ser ejecutados, si el ejercicio de los mismos excede, en cualquier forma, su legalidad, el afectado podrá recurrir o impugnar el acto en sí mismo, en los términos que contemplan las propias leyes”, el mismo autor nos define el principio de responsabilidad diciendo que éste “se refiere a la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables”.¹⁰² El Dr. BURGOA agrega al respecto que “al violarse el principio de legalidad los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado democrático existan (en México, primordialmente el juicio de amparo); y al quebrantarse el principio de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas. Estas dos situaciones comprueban la diferencia operativa de dichos principios, pues tratándose de la contravención al de legalidad, los actos contraventores son invalidables o anulables para que, mediante su destrucción o modificación, se restaure el imperio de las disposiciones constitucionales o legales violadas; y por lo que atañe a la infracción del de responsabilidad, tales actos sujetan al titular o encargado del órgano estatal respectivo a las expresadas sanciones independientemente de la impugnabilidad jurídica de los mismos”.¹⁰³

¹⁰² ORTIZ Soltero, Sergio: *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, México, Ed. Porrúa, 2001, pp. 71 – 72.

¹⁰³ BURGOA, Ignacio: *Derecho...*, op. cit., pp. 553 – 554.

3.1. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA VIGENTE Y LEYES REGLAMENTARIAS.

La "Renovación Moral de la Sociedad", a la cual aludimos anteriormente, surge en diciembre de 1982 cuando el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado postula, durante su campaña de gobierno, un programa denominado de igual forma, el cual tiene como principal propósito renovar de una manera global el marco jurídico relativo a la responsabilidad del servidor público, dicho programa fue aprobado por el legislativo y abarcó modificaciones a los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Principalmente reformando el Título Cuarto de manera profunda denominándolo "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos")
- Código Penal para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal (Título Décimo)
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Creando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación)
- Además creó una nueva Ley Reglamentaria, que abrogaba a la anterior, nombrada "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Dichas modificaciones al sistema de responsabilidades, las cuales continúan en su mayoría vigentes, lograron una mayor precisión respecto a la forma de concebir la responsabilidad del servidor público. De acuerdo a JUÁREZ MEJÍA esta renovación "parte del principio jurídico de igualdad ante la ley, entendiéndose que los servidores públicos estaban sujetos a la ley penal y civil

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

como cualquier ciudadano”.¹⁰⁴

El marco jurídico que actualmente regula la materia de responsabilidad del servidor público se integra principalmente por los siguientes ordenamientos: a) Constitución Política (Título Cuarto), b) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, c) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, d) Código Penal Federal y e) Código Civil Federal.

Las leyes reglamentarias del Título Cuarto constitucional son la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. La primera de ellas contempla en su exposición de motivos un argumento importantísimo sobre la eficacia del régimen de responsabilidades, el cual a continuación se transcribe:

“El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.”

En cuanto a la segunda ley reglamentaria, diremos que presenta una innovación al separar la responsabilidad administrativa respecto de la política y la penal, con la finalidad, según lo expresado en su exposición de motivos, de buscar la erradicación de la corrupción nacional. Por lo demás, sólo cabe mencionar que dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002.

Es importante resaltar que los servidores públicos pueden ser sujetos, incluso por una misma conducta, a los diferentes procedimientos establecidos

¹⁰⁴ JUÁREZ Mejía, Goldorfino Humberto: *La Constitucionalidad del Sistema...*, op. cit., p. 93.

para cada una de las modalidades de responsabilidad, los cuales son completamente independientes uno del otro, ya que de acuerdo con el párrafo sexto del artículo 109 constitucional éstos se desarrollaran autónomamente, con la única prohibición, expresamente señalada, para aplicar dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta; este principio encuentra su fundamento en el contenido del artículo 23 constitucional referente a los juicios criminales, denominado "cosa juzgada". De lo anterior podemos concluir que aunque no se pueda duplicar un mismo tipo de sanción por una conducta, no existe impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad, es decir, que una misma conducta puede tener como consecuencia una sanción política, penal, administrativa e incluso civil simultáneamente, pero nunca dos de la misma naturaleza, lo anterior siempre y cuando se substancie el procedimiento respectivo previsto para cada caso. EMILIO RABASA comenta al respecto que "los resultados a los que llegue cada uno de estos procedimientos son independientes entre si y ninguno prejuzga sobre los otros, pues son cuatro procedimientos de distinta naturaleza".¹⁰⁵

Del mismo modo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 4º dispone la reafirmación del principio de autonomía de los procedimientos, al igual que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 6º. Además, dichos artículos contienen una disposición expresa que determina que en caso de que la misma conducta comprendiera otra modalidad de responsabilidad diferente a la que regulan, las autoridades que substancien el procedimiento serán las obligadas para turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas.

Como mero comentario apuntaremos que el primer párrafo del artículo 109 constitucional impone la obligación a cargo de los Congresos federal y locales de

¹⁰⁵ RABASA, Emilio O.: "Título Cuarto", en: *Mexicano, esta es tu Constitución*, 9ª ed., Cámara de Diputados, L.V Legislatura, México, 1994, p. 293.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

como cualquier ciudadano".¹⁰⁴

El marco jurídico que actualmente regula la materia de responsabilidad del servidor público se integra principalmente por los siguientes ordenamientos: a) Constitución Política (Título Cuarto), b) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, c) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, d) Código Penal Federal y e) Código Civil Federal.

Las leyes reglamentarias del Título Cuarto constitucional son la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. La primera de ellas contempla en su exposición de motivos un argumento importantísimo sobre la eficacia del régimen de responsabilidades, el cual a continuación se transcribe:

"El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos."

En cuanto a la segunda ley reglamentaria, diremos que presenta una innovación al separar la responsabilidad administrativa respecto de la política y la penal, con la finalidad, según lo expresado en su exposición de motivos, de buscar la erradicación de la corrupción nacional. Por lo demás, sólo cabe mencionar que dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002.

Es importante resaltar que los servidores públicos pueden ser sujetos, incluso por una misma conducta, a los diferentes procedimientos establecidos

¹⁰⁴ JUÁREZ Mejía, Goldorfino Humberto: *La Constitucionalidad del Sistema...*, op. cit., p. 93.

para cada una de las modalidades de responsabilidad, los cuales son completamente independientes uno del otro, ya que de acuerdo con el párrafo sexto del artículo 109 constitucional éstos se desarrollaran autónomamente, con la única prohibición, expresamente señalada, para aplicar dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta; este principio encuentra su fundamento en el contenido del artículo 23 constitucional referente a los juicios criminales, denominado "cosa juzgada". De lo anterior podemos concluir que aunque no se pueda duplicar un mismo tipo de sanción por una conducta, no existe impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad, es decir, que una misma conducta puede tener como consecuencia una sanción política, penal, administrativa e incluso civil simultáneamente, pero nunca dos la misma naturaleza, lo anterior siempre y cuando se substancie el procedimiento respectivo previsto para cada caso. EMILIO RABASA comenta al respecto que "los resultados a los que llegue cada uno de estos procedimientos son independientes entre sí y ninguno prejuzga sobre los otros, pues son cuatro procedimientos de distinta naturaleza".¹⁰⁵

Del mismo modo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 4° dispone la reafirmación del principio de autonomía de los procedimientos, al igual que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 6°. Además, dichos artículos contienen una disposición expresa que determina que en caso de que la misma conducta comprendiera otra modalidad de responsabilidad diferente a la que regulan, las autoridades que substancien el procedimiento serán las obligadas para turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas.

Como mero comentario apuntaremos que el primer párrafo del artículo 109 constitucional impone la obligación a cargo de los Congresos federal y locales de

¹⁰⁵ RABASA, Emilio O.: "Título Cuarto", en: *Mexicano, esta es tu Constitución*, 9ª ed., Cámara de Diputados, I.V Legislatura, México, 1994, p. 293.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

expedir, en el ámbito de su competencia, la legislación en materia de responsabilidades.

En los apartados siguientes se hablará de manera más específica del tratamiento concreto que guarda la denuncia ciudadana en cada modalidad de responsabilidad, por el momento sólo haremos alusión de los requisitos para su presentación que de manera general prevé el último párrafo del artículo 109 constitucional, los cuales son:

- *Puede presentarse por cualquier ciudadano.* Es necesario entonces, de acuerdo al artículo 34 constitucional, ser mexicano (nunca extranjero), haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir. Además podrán presentarla tanto autoridades como gobernados, en lo individual o en grupo, ya que tal disposición no distingue al respecto.
- *Será presentada bajo la más estricta responsabilidad del denunciante.* En cuanto a esta condición OROZCO HENRÍQUEZ opina, y nosotros estamos de acuerdo, que "si bien tiende a eliminar las denuncias anónimas o apócrifas, también puede tener un efecto negativo en el sentido de intimidar a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos por poder incurrir en alguna responsabilidad penal o civil ante las eventuales fallas procesales y las dificultades probatorias, lo cual resulta lamentable".¹⁰⁶
- *Deberá acompañarse a la denuncia con la presentación de elementos de prueba.* Respecto de este requisito la doctrina ha sostenido un debate ya que algunos doctos consideran que es

¹⁰⁶ OROZCO Henríquez, J. de Jesús: "Título Cuarto", en: *Constitución Política...*, op. cit., pp. 1114 - 1115.

injusta la obligación del denunciante de presentar pruebas y otros están de acuerdo justificando su posición en el argumento de que de no existir este supuesto no se podría hablar de un régimen de derecho.¹⁰⁷ BARRAGÁN BARRAGÁN se pronuncia al respecto mencionando, criterio con el cual coincidimos, que siendo la naturaleza de la acción popular una invitación al pueblo para vigilar la observancia de la Constitución y colaborar con los órganos encargados de salvaguardarla, el requisito de presentación de pruebas viene a desvirtuarla, sobre todo si se entiende esta expresión como la obligación de aportar todas las pruebas.¹⁰⁸

- *La autoridad competente para recibir las denuncias es la Cámara de Diputados Federal.* Esta disposición, como veremos más adelante, no se aplica en materia administrativa y tiene una connotación especial para el caso de la declaración de procedencia.
- Además, la denuncia deberá referirse a las conductas que den lugar a las modalidades de responsabilidad derivada de juicio político, penal, y administrativa; sin hacer mención a su procedencia en caso de responsabilidad civil.

La denuncia ciudadana en materia de responsabilidades se basa en la figura jurídica de la misma especie contenida en el texto original de la Constitución de 1917 e incluso en los textos constitucionales anteriores. Ésta constituye un elemento de control por parte del gobernado sobre la actuación de los servidores públicos al no limitarse dicho control a los titulares de los órganos del Estado.

¹⁰⁷ HERRERA Pérez, Agustín: *Las Responsabilidades...*, op. cit., p. 133.

¹⁰⁸ BARRAGÁN Barragán, José: *El Presidente Mexicano...*, op. cit., pp. 134 y 135.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Para finalizar con la denuncia ciudadana, es importante resaltar que si bien cualquier ciudadano puede presentarla, éste en ningún caso podrá impugnar la resolución que declare inocente al servidor público en cualquier modalidad de responsabilidad, lo anterior sustentado en el criterio que a mantenido la jurisprudencia en el cual se determina que el denunciante no cuenta con el interés jurídico para interponer el juicio de amparo; dicho criterio se encuentra contenido, entre otras, en la siguiente tesis jurisprudencial, la cual declara:

"...el hecho de que se cuente con el derecho a denunciar las faltas de los servidores públicos, no implica que cuente con el interés jurídico para combatir la resolución de que se trata, argumentando que no fue desfavorable al servidor público, ya que en todo caso la autoridad responsable resolverá la acusación planteada, por lo que debe desecharse la demanda de garantías..."

Tesis: 1.4°.A.31 A,24 de mayo de 1995, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, agosto de 1995, Pág. 552."

En otro orden de ideas, recordemos que en el primer capítulo de la presente investigación se mencionó la definición de servicio y función pública de manera general, por lo que a continuación se señalaran los criterios para definir y clasificar al servidor público en nuestro sistema jurídico; dicho concepto es muy importante, ya que en torno a él, y por tanto en torno al Presidente de la República, giran las disposiciones en materia de responsabilidades contenidas en el presente trabajo.

3.1.1. SERVIDOR PÚBLICO. DEFINICIÓN Y CLASES.

Recordemos primeramente que nuestra Constitución, a partir de las reformas de 1982, eliminó los términos "alto funcionario", "funcionario" y "empleado" a los que hacía referencia en su texto original, los cuales fueron suplidos por el término "servidores públicos", sin hacer ninguna distinción expresa

para efectos de responsabilidad entre ellos. Pero es necesario que antes de señalar cuales servidores públicos son sujetos a responsabilidad federal definamos lo que debe entenderse por "servidor público" de manera general, de acuerdo a nuestro sistema jurídico.

Dice a manera de definición el jurista ORTIZ SOLTERO, basando su criterio en lo establecido por el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que "se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales".¹⁰⁹

Por su parte el profesor MARTÍNEZ MORALES define al servidor público federal como "toda persona que desempeñe un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (federal o del Distrito Federal), incluso los representantes de elección popular o los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios o empleados".¹¹⁰ El mismo autor establece que "se identifican como sinónimos los términos burócrata o trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado y servidor público y se utilizan indistintamente para designar a quien ha hecho de la Administración pública su "modus vivendi". MARTÍNEZ MORALES también señala que éstos pueden clasificarse en altos funcionarios, funcionarios y empedados:

- El *empleado* es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o

¹⁰⁹ ORTIZ Soltero, Sergio: *Responsabilidades Legales...*, op. cit., p. 5.

¹¹⁰ MARTÍNEZ, Morales, Rafael I.: *Derecho...*, op. cit., p. 357.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

representación estatal alguna.

- En cuanto a los *funcionarios*, disponen de un poder jerárquico respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; se trata de todos los llamados *mandos medios* y parte de los denominados *mandos superiores* (desde jefe de departamento hasta subsecretario).
- Por lo que respecta al *alto funcionario*, tradicionalmente es así identificado aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular (Presidente de la República, diputado o senador), el que se encuentra en el máximo nivel dentro del poder judicial (Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) o es titular de cualquier dependencia del poder ejecutivo (secretario de Estado). Conforme a la Constitución federal aquí quedan incluso todos los servidores a quienes para serles exigidas responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo”.¹¹¹

Basándonos en las definiciones anteriores, consideramos que servidor público, en general, es todo aquel que desempeñe un empleo, cargo o comisión, sin importar la naturaleza del mismo, en el ámbito federal, local o municipal. Pero para efectos de este capítulo sólo importan los servidores públicos que puedan incurrir en responsabilidad federal, los cuales de acuerdo al artículo 108 constitucional se clasifican en tres categorías:

- La primera categoría está integrada por los representantes de elección

¹¹¹Ibidem, pp. 358 y 359.

popular, 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 los servidores del Instituto Federal Electoral. En pocas palabras podemos ultimar que todos los servidores públicos Federales y del Distrito Federal, sin importar la naturaleza de sus funciones son sujetos de responsabilidad federal, y por tanto están sujetos a todas las modalidades de responsabilidad.

- o La segunda categoría de servidores públicos está compuesta por 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. Sólo estos servidores públicos locales son sujetos a las diferentes clases de responsabilidad federal, pero bajo disposiciones específicas en cada caso, ya que el Congreso Constituyente quiso respetar de esta manera, en todo lo posible, la soberanía de los Estados.¹¹² Son contemplados dichos servidores públicos locales y no los demás por el hecho que de su importancia vienen a ser "Auxiliares de la Federación"¹¹³ en lo correspondiente a sus atribuciones.
- o En la tercera categoría sólo se encuentra el Presidente de la República. Éste, según lo dispuesto por el Título Cuarto constitucional, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, es decir, de acuerdo a esta disposición, durante el tiempo de su encargo, su responsabilidad se construye a la de

¹¹² DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916 - 1917: *op. cit.*, Núm. del periódico 67, p. 551.

¹¹³ *Ibidem*, Núm. del periódico 61, p. 424.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

carácter penal y bajo sólo estas dos causales, aunque en el último apartado del presente capítulo analizaremos detenidamente si puede o no ser sujeto de las demás modalidades de responsabilidad.

Cabe agregar a la clasificación de sujetos de responsabilidad federal establecidos por el artículo 108 constitucional a "cualquier persona que maneje recursos económicos federales", sea servidor público o no, lo cual aún sin mencionarse en el artículo 108 constitucional sí se incluye para los casos específicos que contemplan tanto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 2º, como el Código Penal Federal en su artículo 212.

Para finalizar este apartado diremos que, aunque todos los servidores públicos mencionados son sujetos de responsabilidad federal su tratamiento es diferente en cada una de las modalidades de responsabilidad existentes, como lo veremos a continuación.

3.2. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE JUICIO POLÍTICO.

Ante todo resulta necesario, para comprender esta modalidad de responsabilidad, iniciar el presente apartado señalando lo que debe entenderse por ella, para lo cual mencionaremos los criterios sustentados por los doctos al respecto. De acuerdo a SERRA ROJAS la responsabilidad derivada de juicio político aparece cuando esté en juego el interés de la sociedad, lesionado por la conducta de los funcionarios mencionados en la Constitución Nacional, en el Título Cuarto y los correlativos de las Constitucionales Provinciales, y se les sanciona a través de un procedimiento especial que constituye lo que, en nuestro

derecho, se denomina juicio político.¹¹⁴ Por su parte el doctrinario SÁNCHEZ BRINGAS menciona que este tipo de responsabilidad "se determina a través del juicio político y procede en contra de aquellos servidores públicas federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñen cargos de especial importancia, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afectan los intereses públicos fundamentales".¹¹⁵

Para el jurista OROZCO HENRÍQUEZ, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, la responsabilidad derivada de juicio político es "aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción inminentemente política por conducto de un órgano también político con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado en la legislación penal común. Debe entenderse como infracciones de carácter político las que se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos en le ejercicio de sus funciones y que redundan en el perjuicio de intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales se encuentran previstos en el artículo 7° de la Ley Reglamentaria y, a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es peculiar al derecho penal, las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende, en buena medida, de los criterios imperantes entre los miembros de las Cámaras".¹¹⁶

Nosotros consideramos que la responsabilidad derivada de juicio político se da con motivo de las características de los sujetos de la misma, los cuales en razón de sus importantes atribuciones podrían incurrir en conductas que por su trascendencia afectaran los intereses públicos fundamentales. Es por esta razón

¹¹⁴ SERRA Rojas, Andrés: *Diccionario...*, op. cit., p. 59.

¹¹⁵ SÁNCHEZ Bringas, Enrique: *Derecho Constitucional*, México, Ed Porrúa, 1995, p. 725.

¹¹⁶ OROZCO Henríquez, J. de Jesús. "Título Cuarto", en: *Constitucion Política...*, op. cit., p. 1111.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

que no se incluye como sujetos a todos los servidores públicos que menciona el artículo 108 constitucional, sino sólo a los expresamente señalados por el artículo 110 constitucional, el cual regula de manera general dicha modalidad de responsabilidad.

El marco jurídico que regula la responsabilidad derivada de juicio político se encuentra en el ámbito constitucional en los artículos 109 fracción I, 110 y 114 primer párrafo, 74 fracción V párrafo segundo (facultades de la Cámara de Diputados), 76 fracción VII (facultades del Senado); y en el ámbito federal por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez aclarado lo que debe entenderse por responsabilidad derivada de juicio político es necesario definir al procedimiento establecido para determinarla, este procedimiento es el denominado "juicio político", del cual, a continuación, examinaremos sus aspectos fundamentales.

3.2.1. JUICIO POLÍTICO.

Iniciando con la definición del juicio político como tal, señalaremos el criterio de OROZCO HENRÍQUEZ quien nos menciona que éste "consiste en el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político –como necesariamente es el Congreso- la potestad de privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad y actitud técnica de un juez en sentido estricto para evitar los excesos de la pasión política. De este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos (de alta jerarquía), previstos en el artículo 110 constitucional (ya sea por

incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etc.)".¹¹⁷

Otro de los juristas que determina claramente lo que debe entenderse por juicio político es ORTIZ SOLTERO, el cual nos señala que es "el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que la originan y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales".¹¹⁸

A nuestro criterio, el juicio político es el procedimiento establecido por la Constitución para determinar la existencia de responsabilidad derivada de juicio político, el cual es de naturaleza jurisdiccional y es substanciado por un órgano político (el Congreso Federal). La finalidad de dicho procedimiento es determinar si el servidor público sujeto a él es responsable por conductas indebidas de carácter político y por tanto, si merece la destitución del cargo o la inhabilitación para desempeñar algún otro.

Consideramos que el juicio político contiene tanto un carácter político como uno jurisdiccional. En cuanto al primero se debe principalmente a la naturaleza del órgano constituido que lleva a cabo su substanciación, y por otro lado a la naturaleza de las conductas que lo provocan y las sanciones que se aplican. Por lo que respecta a los supuestos para incurrir en responsabilidad cabe agregar que en nuestro país se utilizan causales de naturaleza primordialmente política, a diferencia de la mayoría de los Estados que emplean este procedimiento, los cuales incluyen principalmente supuestos de carácter penal, como acontece en

¹¹⁷ *Ibidem*, pp. 1111 y 1123.

¹¹⁸ ORTIZ Soltero, Sergio: *Responsabilidades Legales...*, op. cit., pp. 105 y 106.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Estados Unidos; estas consideraciones se podrán observar con mayor claridad en el siguiente capítulo de nuestra investigación, en el que revisamos la responsabilidad del Ejecutivo en el derecho comparado. En cuanto al segundo de los elementos mencionados, es decir, al carácter jurisdiccional del juicio político, éste se debe a que las fases del procedimiento tienen naturaleza jurisdiccional, pues se encuentran basadas en los principios de audiencia y legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucional respectivamente, desahogándose cada fase del procedimiento con las formalidades necesarias y con audiencia del inculpado.

A continuación delinearemos los elementos que constituyen el procedimiento para determinar la existencia de esta modalidad de responsabilidad, los cuales consisten en: sujetos, causales, procedimiento, sanciones y recursos.

3.2.2. SUJETOS.

Recordemos que no todos los servidores públicos mencionados en el artículo 108 constitucional son sujetos de juicio político, sino sólo aquellos que el legislador incluyó, por la especial importancia de sus atribuciones, en el artículo 110 constitucional, los cuales pueden clasificarse de la siguiente manera:

1. Los mencionados en el primer párrafo, los cuales pueden sujetarse a juicio político por los supuestos contemplados en el artículo 109 constitucional, es decir, aquellos que en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. Dichos sujetos son los siguientes:

1. Del Legislativo Federal:

- Diputados,
- Senadores;

2. Del Judicial Federal:

- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- Consejeros de la Judicatura Federal,
- Magistrados del Tribunal Electoral. Este artículo no especifica si el Tribunal Electoral que se menciona se trata del existente en el ámbito federal o al del Distrito Federal, pero basándonos en que al mencionarse a los servidores públicos locales sujetos a juicio político no se incluye a los miembros del Tribunal Electoral del Estado concluimos que tampoco son sujetos de esta responsabilidad federal los miembros del Tribunal Electoral del Distrito Federal, por lo tanto el artículo se refiere al Tribunal Federal Asimismo, a diferencia del artículo 111, tampoco se señala si son sujetos de juicio político únicamente los magistrados de la sala superior o también los de las salas regionales.
- Magistrados de Circuito,
- Jueces de Distrito;

3. Del Ejecutivo Federal:

- Secretarios de Despacho,
- Procurador General de la República,
- Jefes de Departamento Administrativo,
- Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados,
- Empresas de participación estatal mayoritaria,
- Sociedades y asociaciones asimiladas a éstas,
- Fideicomisos públicos;

4. Del Gobierno del Distrito Federal:

- Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal,
- Magistrados y Jueces de fuero común del Distrito Federal,
- Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;

5. Del Instituto Federal Electoral (Organismo Autónomo):

- Consejero Presidente,
- Consejeros Electorales,
- Secretario Ejecutivo.

2. Los servidores públicos locales mencionados en el segundo párrafo, los cuales pueden ser sujetos a juicio político por los siguientes supuestos: 1. Violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes federales y; 2. Manejo indebido de fondos y recursos federales. Dichos servidores

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

públicos son:

1. Gobernadores de los Estados,
2. Diputados Locales,
3. Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia,
4. En su caso, miembros de las Judicaturas Locales.

Cabe agregar que, aunque estos servidores públicos están sujetos al mismo tipo de procedimiento que los del primer párrafo la resolución que se toma no podrá ejecutarse y deberá comunicarse a las legislaturas locales.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al señalar quienes son sujetos en su artículo 5° confirma y copia estas disposiciones constitucionales.

Para efectos de nuestro análisis debemos resaltar que ni el artículo 110 constitucional, ni el relativo a la ley reglamentaria mencionan expresamente al Presidente de la República como sujeto de juicio político; sin agregar mas por el momento recordemos que el estudio detenido de este tema lo veremos con mayor precisión en el último apartado del presente capítulo.

3.2.3. CAUSALES.

La fracción I del artículo 109 constitucional menciona el supuesto genérico para incurrir en este tipo de responsabilidad y el cual consiste en los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Cabe resaltar de este supuesto la expresión "en el ejercicio de sus funciones" ya que fuera de ellas el servidor público no podría realizar los actos que preocupan en esta materia.

Decimos que éste es el supuesto general por que es aplicable sólo para el caso de los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del artículo 110 constitucional (servidores públicos federales y del Distrito Federal), el cual no es aplicable por lo que respecta a los servidores públicos locales; recordemos que para ellos existe un supuesto específico para incurrir en responsabilidad derivada de juicio político y que consiste en violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos además de repetir el supuesto general de responsabilidad en su artículo 6° especifica en el artículo 7° lo que debe entenderse por conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y (sic) de su buen despacho. Tales conductas específicas establecidas en la ley reglamentaria son las siguientes:

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

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

económicos Federales y del Distrito Federal.

Debemos entender entonces que como el supuesto general para incurrir en responsabilidad política sólo se aplica para los servidores públicos federales y del Distrito Federal ya mencionados, igualmente estos supuestos específicos también sólo son aplicables a dichos servidores públicos, ya que como hemos visto, los servidores públicos locales cuentan con supuestos propios.

El artículo séptimo de la ley federal mencionada agrega que no procede juicio político por la mera expresión de ideas, reafirmando asimismo la inmunidad parlamentaria otorgada a los Diputados y Senadores de acuerdo al artículo 61 constitucional, aunque el supuesto mencionado en la ley en comento es más amplio y se aplica para todos los sujetos de juicio político.

Los supuestos específicos de responsabilidad mencionados en el artículo 7° ya citado, contienen en su mayoría la expresión subjetiva de gravedad y aunque el mismo artículo establece que el Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo, esto no aclara los criterios que deben ser utilizados ni tampoco si esta valoración debe de hacerse durante las partes del procedimiento ante la Cámara de Diputados o las que se realizan ante la Cámara Senadores, o si debe de hacerse de forma conjunta por ambas Cámaras. Al respecto citaremos la intervención del diputado MATA, el 4 de noviembre de 1856, en el Constituyente de 1856-1857, quien expresa que "en el juicio político, se trata pura y simplemente del fallo de la opinión de si los funcionarios merecen o no la confianza pública. Si el gobierno ha de poder remover libremente a lo empleados, parece que el mismo derecho ha de tener el pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que desmerezcan su confianza; y no merecer su confianza ni es delito, ni caso de responsabilidad. No

es posible fijar los casos de juicio político, la vaguedad es indispensable..."¹¹⁹ Además de lo anterior, dicha disposición utiliza la expresión "violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales", lo que a nuestro criterio resulta demasiado restrictivo, debiendo bastar con que existiera un supuesto o el otro.

Por su parte DE LA MADRID señala que al dictaminarse en el Senado la iniciativa presidencial de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se dijo respecto a las causales para incurrir en responsabilidad derivada de juicio político: "las comisiones advirtieron que las conductas a las que alude el artículo séptimo, que aparentemente pueden estimarse vagas e imprecisas, son únicamente postulados fundamentales que en su caso determinarán la pérdida de la confianza y no implican figuras típicas".¹²⁰

A nuestro criterio, las causales señaladas por la ley reglamentaria además de tener elementos subjetivos son demasiado restrictivas, por lo que consideramos que deberían concentrarse la mayoría en un solo supuesto que haga referencia a violación a la Constitución, para así evitar que se dificulte su aplicación práctica, ya que aunque éste pudiera considerarse demasiado amplio, la suspensión del servidor público durante la substanciación no es procedente y las sanciones sólo son aplicables hasta que se determine la culpabilidad del servidor público, y por lo tanto no se afecta el ejercicio de las funciones del cargo respectivo.

En general, y a manera de conclusión, es necesario resaltar que para esta modalidad de responsabilidad sólo importan los actos que el servidor público realice en el ejercicio de sus funciones, y no así, los que efectúe en su carácter de particular, ya que estos últimos no importan ni son trascendentales en materia

¹¹⁹ Citado por JUÁREZ, Mejía, Goldorfino Humberto: *La Constitucionalidad del Sistema...*, op. cit., p. 96.

¹²⁰ VALADES, Diego: *El Control del Poder*. 2da ed., México, Ed. Porrúa-UNAM, 2000, p. 401.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

de juicio político; esto a diferencia de otras clases de responsabilidad, como veremos más adelante.

3.2.4. AUTORIDADES COMPETENTES.

Las autoridades competentes en materia de juicio político son:

- Cámara de Diputados Federal y,
- Cámara de Senadores.

Ambas Cámaras funcionarán en comisiones, secciones y Pleno, de acuerdo a las disposiciones relativas a cada etapa del procedimiento.

3.2.5. PROCEDIMIENTO.

En este apartado sólo delinearemos los elementos y las etapas del procedimiento, por no ser materia fundamental de la presente investigación. El procedimiento de juicio político se regula por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos del 9° al 24 y del 30 al 45.

Dicho procedimiento inicia con la presentación de la denuncia, la cual, de acuerdo a la ley reglamentaria deberá contener además de los requisitos establecidos por el último párrafo del artículo 109 constitucional, excepto el de "bajo su más estricta responsabilidad", los siguientes: 1. Deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. Para este caso se otorga al denunciante el beneficio de que en caso de no poder aportar dichas pruebas, por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, podrá señalarlo a la autoridad correspondiente para que ésta las

solicite directamente, 2. Deberá presentarse por escrito, 3. Por las conductas de los servidores públicos federales, del Distrito Federal, e incluso locales. 4. La denuncia además no podrá en ningún caso ser anónima y si esto sucediera no producirá ningún efecto (Art.9º) LFRSP).

En esta ocasión no sólo se obliga al denunciante a presentar los elementos de prueba, sino que éstos además deben ser suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado, por lo que se complica aún más la persecución de esta clase de responsabilidad.

El procedimiento se substanciara en dos partes, la primera ante la Cámara de Diputados y la segunda ante la Cámara de Senadores. Respecto de la primera parte, corresponde a la Cámara de Diputados actuar como órgano instructor y de acusación y respecto de la segunda toca a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia (Art. 10 LFRSP).

En la primera parte del procedimiento actúa, como ya dijimos, únicamente la Cámara de Diputados, la cual substanciara el procedimiento por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes designarán a los miembros de la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos. La Cámara de Diputados designará los integrantes de la Sección Instructora y la de Senadores los integrantes de la Sección de Enjuiciamiento.

El escrito de denuncia deberá presentarse ante la oficialía mayor de la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse dentro de los tres días naturales siguientes a su promoción.

Una vez ratificada la denuncia, la Secretaría General de la Cámara de

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos que corresponda para su tramitación, la cual deberá verificar si el denunciado se encuentra entre los sujetos de juicio político, si la denuncia contiene elementos de prueba y si éstos permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado; de no ser así la denuncia se desechará de plano. La resolución que dicte dicha Subcomisión podrá ser en dos sentidos:

- Desechando la denuncia, en cuyo caso podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales a petición de cualquiera de los Presidentes de ambas Comisiones o cuando menos el 10% de los Diputados integrantes de dichas Comisiones Unidas.
- Declarando procedente la denuncia; de ser así la remitirá al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales para que éste formule la resolución correspondiente y ordene se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

La Sección Instructora practicará las siguientes diligencias necesarias para la comprobación de la conducta: informará al denunciado sobre la materia de la denuncia para que proceda como su derecho convenga y actué en todas las etapas del procedimiento, al igual que al denunciante; abrirá un periodo a prueba, admitiendo o desechando las mismas (al respecto BARRAGÁN BARRAGÁN es del criterio que es el Pleno de la Cámara de Diputados quien está facultado única y exclusivamente para apreciar libremente la validez de las pruebas, así como para declarar la procedencia o improcedencia de la denuncia. Por lo que, dicha Comisión Instructora no debería gozar de tan amplias facultades¹²¹), y desahogándolas en su caso; recibirá los alegatos y formulará conclusiones del procedimiento. Dichas conclusiones podrán verse en dos sentidos:

¹²¹ BARRAGÁN Barragán, José: *El Presidente Mexicano...*, op. cit., pp. 138 y 139.

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

- Declarando que no ha lugar a proceder en contra del servidor público si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado.
- Declarando que sí ha lugar a proceder contra el servidor público si de las constancias se desprende la responsabilidad del mismo.

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 deberá reunirse y resolver sobre la imputación, La Cámara de Diputados se erigirá, entonces, en órgano de acusación, en este acto se leerán las constancias procedimentales así como las conclusiones de la Sección Instructora, se concederá la palabra al denunciante y al servidor público para que aleguen lo que a su derecho convenga. Retirados el denunciante y el servidor público se discutirán y votarán las conclusiones propuestas por la Sección Instructora, las cuales proponen la sanción que debe imponerse.

La Cámara en Pleno resolverá (por mayoría absoluta del número de los miembros presentes) en alguno de los dos sentidos siguientes:

- Que no se procede a acusar al servidor público, en este caso aquél continuará ejerciendo su cargo.
- Que se procede a acusar al servidor público, en este caso, se remitirá la acusación al Senado designándose tres diputados para que la sostengan.

La siguiente parte del procedimiento se substanciara ante la Cámara de Senadores, la cual, después de recibir la acusación la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, ésta recibirá los alegatos del acusado y de la Comisión de Diputados encargada de la acusación.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Recibidos o no los alegatos, la Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones, en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos, proponiendo la sanción. La Sección de Enjuiciamiento podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostiene la acusación y al acusado si lo estima conveniente o lo solicitan los interesados, incluso podrá practicar otras diligencias que considere necesarias.

Emitidas las conclusiones por la Sección de Enjuiciamiento serán entregadas a la Secretaría de la Cámara de Senadores, esta última anunciará que la Cámara deberá erigirse en Jurado de Sentencia. En este acto se leerán las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento y se concederá la palabra a la Comisión de Diputados y al servidor público. Retirado el servidor público la Cámara procederá a discutir y a votar las conclusiones, y resolverá al respecto; para declarar la culpabilidad será necesaria la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión; acto seguido el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Como mencionamos anteriormente, aunque el proceso de juicio político entablado contra servidores públicos locales sea el mismo, la declaración que se haga con respecto a la responsabilidad de éstos solamente tendrá efectos declarativos, sin poder ejecutarse, y se comunicará a las legislaturas locales para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. La Cámara de Senadores no está legalmente facultada para imponer sanciones a los funcionarios estatales.

Ni la Constitución Federal, ni la ley reglamentaria especifican si el servidor público será suspendido o no de su encargo mientras dura el procedimiento, por lo que entenderemos que el servidor público continuará en el desempeño de su encargo hasta que en su caso la resolución definitiva declare lo contrario.

El procedimiento en su totalidad reviste la característica de publicidad establecida por el artículo 41 de la ley reglamentaria, excepto en dos casos; cuando se trate de presentación de acusación y "cuando las buenas costumbres o el interés en general exijan que la audiencia sea secreta". Este último supuesto de privacidad nos parece peligroso hasta cierto punto ya que podría pensarse que argumentándolo se puede buscar la injusta protección del servidor público.

Por lo que atañe a la supletoriedad el artículo 45 de la ley en comento establece que en todas las cuestiones no previstas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

Hemos notado que el procedimiento de juicio político conlleva muchos "candados" que complican su eficaz substanciación, ya que durante el mismo, son varias las resoluciones que se dictan, pudiendo cualquiera de ellas declarar inocente al servidor público acusado y de las cuales, solamente la primera es revisable. Aunado a lo anterior, consideramos que es inadecuada la facultad otorgada a las Secciones y Comisiones señaladas, principalmente de la Cámara de Diputados, respecto a poder determinar si ha lugar a proceder contra el inculpado o desechando la denuncia antes de que conozca del asunto el Pleno de la Cámara, ya que debería ser únicamente el dicho Pleno el competente para determinar y resolver, y las comisiones y Secciones sólo deberían estudiar el asunto, y en su caso, realizar un proyecto de resolución.

3.2.6. SANCIONES.

El párrafo tercero del artículo 110 constitucional establece que en caso de ser condenatoria la resolución se aplicarán las sanciones siguientes:

- *Destitución del servidor público.* Consiste en privar al servidor público de

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

su empleo cargo o comisión de manera definitiva y por lo tanto tiene como efecto privarlo de los emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que son inherentes al cargo.¹²²

- *Inhabilitación* para desempeñar funciones empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. La ley reglamentaria completa esta sanción estableciendo que la inhabilitación puede ser desde un año hasta veinte años (Art. 8 LFRSP). Esta sanción consiste en la incapacidad legal que enfrenta el servidor público para desempeñar un empleo cargo o comisión en el gobierno de cualquier naturaleza.¹²³

Como ya vimos, estas sanciones sólo podrán aplicarse para los servidores públicos federales y del Distrito Federal, ya que en el caso de los servidores públicos locales será la legislatura local la que decida al respecto.

Las sanciones establecidas pueden aplicarse de manera conjunta o separada, pero de acuerdo al artículo 8° de la ley reglamentaria la sanción principal es la destitución. Llama la atención el hecho de que si la prescripción de la acción para iniciar el procedimiento de juicio político termina un año después de que el servidor público deje su cargo, y una de las sanciones aplicables es la destitución, entonces, para este caso la única posible sanción sería la inhabilitación. JUÁREZ MEJÍA dice al respecto que "la ley comete un error al no aclarar en que puesto tendría efecto la destitución: si en el que se cometió la infracción o en cualquiera que se desempeñe en el momento de la resolución condenatoria".¹²⁴ A nuestro criterio la destitución debería hacerse valer aunque el servidor público esté desempeñando un cargo distinto a aquél en que cometió la infracción, ya que siendo la finalidad de la sanción retirarle del cargo por su

¹²² VÁZQUEZ Alfaro, José Luis: "Responsabilidad Política de los servidores públicos", en: *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación – UNAM, 1994, p. 80.

¹²³ ORTIZ Soltero, Sergio: *Responsabilidades Legales...*, op. cit., p. 118.

¹²⁴ JUÁREZ Mejía, Goldorfino Humberto: *La Constitucionalidad del Sistema...*, op. cit., p. 102.

inadecuado desempeño, existe la amenaza o posibilidad de que siga actuando de la misma forma un cargo distinto y eso no sería conveniente.

Las sanciones mencionadas deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento (Art. 114 constitucional primer párrafo); De acuerdo a esta disposición debe entenderse que la substanciación del juicio político no podrá exceder de un año.

Para la aplicación de las sanciones se comunicará a los órganos encargados de ejecutarlas y al Ejecutivo para su conocimiento y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.¹²⁵

3.2.7. RECURSOS.

El artículo 110 constitucional en su último párrafo determina que las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables, reafirma lo anterior el artículo 30 de la ley reglamentaria.

SÁNCHEZ BRINGAS comenta al respecto que "si bien es cierto que en contra del fallo que pronuncia la Cámara de Senadores, no procede ningún recurso o juicio, consideramos que si alguna de las Cámaras pasara por alto el derecho de audiencia debería proceder el amparo contra esa afectación que como gobernado se le infiriera al servidor público";¹²⁶ en el mismo sentido se sostiene OROZCO HENRÍQUEZ.¹²⁷

¹²⁵ VÁZQUEZ Alfaro, José Luis: "Responsabilidad Política de los servidores públicos", en: *Código Ético...*, op. cit., p. 79.

¹²⁶ SÁNCHEZ Bringas, Enrique: *Derecho...* op. cit., p. 731.

¹²⁷ OROZCO Henríquez, José de Jesús: "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos", en: *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Coords. José de Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes Fernández. México, Porrúa, 1984, p. 117.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Respecto de la posibilidad de impugnar a través del juicio de amparo las resoluciones que toman las Cámaras del Congreso de la Unión, sean éstas definitivas o no, debemos mencionar que la Ley de Amparo en su artículo 73 fracción VIII dispone que el amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. Entendamos pues, que no pueden impugnarse estas resoluciones mediante juicio de garantías, sean éstas tomadas en Pleno por la Cámaras o por sus comisiones, sin importar la naturaleza de la resolución o declaración, sea ésta para desechar pruebas o incluso para condenar al servidor público.

3.2.8. PRESCRIPCIÓN.

El artículo 114 constitucional en su primer párrafo señala que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeña su cargo y dentro de un año después. Por lo tanto aunque el servidor público esté separado de su cargo la denuncia deberá presentarse ante la Cámara de Diputados. El mismo precepto constitucional determina a su vez que también prescribe la sanción si ésta se aplica en un periodo mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Lo anterior significa que aún si el servidor público se hubiera separado, por cualquier motivo, del cargo donde incurrió en responsabilidad y estuviera desempeñando uno distinto o no estuviera desempeñando ninguno, el procedimiento de juicio político puede iniciarse, siempre y cuando no haya pasado un año desde que dejó dicho cargo y además las sanciones deben

aplicarse dentro del plazo de un año contado desde el inicio del procedimiento o de lo contrario prescribirán.

Una vez estudiados los aspectos esenciales de la responsabilidad derivada de juicio político vayamos a continuación al examen de los correspondientes a la responsabilidad penal del servidor público.

3.3. RESPONSABILIDAD PENAL.

La responsabilidad penal constituye la segunda modalidad de responsabilidad de los servidores públicos, y decimos segunda para efectos de la presente investigación, ya que no existe un orden específico establecido. Al igual que en el apartado anterior iniciaremos definiendo esta clase de responsabilidad de acuerdo a la doctrina.

En el criterio del Dr. BURGOA "es la responsabilidad penal de los funcionarios públicos la que se prevé y regula constitucionalmente, siendo la legislación secundaria la reglamentaria de las disposiciones fundamentales respectivas. En lo que atañe a este tipo de responsabilidad, jurídicamente existe una distinción entre los *altos funcionarios de la Federación* y los que no tienen este carácter, por lo que respecta al procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes y a los órganos del Estado competentes para ello. La fracción II del artículo 109 de la Constitución, declara que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. Estos delitos son diferentes de los que consisten en "actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho" a que se refiere la fracción I de tal precepto y que dan

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

origen al llamado juicio político".¹²⁸

Para el Maestro OROZCO HENRÍQUEZ "la responsabilidad penal es la derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicadas a través de tribunales penales comunes, previa substanciación de un proceso penal, y, en su caso, de la declaración de procedencia que emita la Cámara de Diputados si se trata de algún servidor público que goce de la inmunidad procesal penal prevista en el artículo 111 Constitucional".¹²⁹

La responsabilidad penal, atendiendo al criterio de COVIÁN ANDRADE, se origina en cuanto a la comisión de delitos durante el tiempo de encargo de los servidores públicos, relacionados o no con su desempeño. En materia de responsabilidad penal, una de las cámaras que componen el Congreso (la de Diputados), debe intervenir forzosamente en ciertos casos previstos por la Constitución (Diputados federales, Senadores, Ministros de la Corte, Secretarios de Estado, Procuradores de la República y del Distrito Federal, y demás que establece el artículo 111 Constitucional en su primer párrafo), a efecto de retirar la protección constitucional de la que gozan determinados servidores públicos (fuero), como procedimiento previo al ejercicio de la acción penal (declaración de procedencia), ocurrido lo cual, éstos pueden ser juzgados por las autoridades encargadas de la procuración y de la administración de justicia (Procuraduría de Justicia y Poder Judicial, respectivamente).¹³⁰

Define SERRA ROJAS como responsabilidad penal del funcionario "la conducta en que los funcionarios públicos incurren cuando sus actos o comportamientos constituyen infracciones consideradas delitos por el Código

¹²⁸ BURGOA, Ignacio: *Derecho...*, op. cit., pp. 557 y 570.

¹²⁹ OROZCO Henríquez, J. de Jesús: "Título Cuarto", en: *Constitución Política...*, op. cit., p. 1122.

¹³⁰ COVIÁN Andrade, Miguel: *Teoría...*, op. cit., p. 717.

Penal o las leyes especiales.”¹³¹

Poniendo las ideas en orden debemos aclarar que de lo anterior se desprende que la responsabilidad penal es aplicable a todos los servidores públicos mencionados por el artículo 108 constitucional que durante el tiempo de su encargo cometan algún delito, sea éste federal o local, efectuado por el servidor público en su carácter de tal o como particular, resolviéndose sobre el fondo de dicha responsabilidad por los tribunales penales correspondientes; pero en el caso de que los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad se encuentren señalados en el primer y quinto párrafos del artículo 111 constitucional es necesario como requisito previo a la actuación de los tribunales competentes la substanciación del procedimiento para declarar la procedencia (declaración de procedencia), esto con motivo de que dichos servidores públicos se encuentran protegidos con inmunidad procesal. Los efectos y alcances de esta figura jurídica serán analizados en el siguiente apartado.

3.3.1. FUERO CONSTITUCIONAL E INMUNIDAD PROCESAL.

Como parte importante del presente apartado, es necesario que previo al estudio del fuero constitucional (inmunidad procesal), se deba analizar el término fuero de manera genérica, para lograr así una más amplia concepción del mismo.

Existen varias acepciones de la palabra “fuero”, entre las más sobresalientes se encuentran: la primera, establece que puede entenderse como una compilación o reunión de leyes o disposiciones jurídicas, como el “Fuero Juzgo”; la segunda, la cual puede denotar una situación delimitada de competencia o jurisdicción entre dos órganos de tribunales (fuero federal, fuero

¹³¹ SERRA Rojas, Andrés: *Diccionario...*, op. cit., p. 59.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

común); la tercera comprende exención o privilegio otorgado a alguna persona o clase social y por último, la cuarta en que el fuero implica una jurisdicción especial (fuero de guerra, fuero eclesiástico).

El artículo 13 constitucional establece que "ninguna persona o corporación puede tener fuero..." Consiguientemente, el término "fuero", en este artículo significa todo privilegio o prerrogativa de cualquier especie otorgado a favor de alguna persona o corporación. Dicho precepto contiene una garantía de igualdad; pero por otra parte también consagra una excepción a dicha prohibición declarando que "subsiste el fuero de guerra por los delitos y faltas contra la disciplina militar", el cual debe entenderse como que para este supuesto existe una jurisdicción especial, donde intervenir las autoridades judiciales ordinarias, sino únicamente las militares establecidas.

La prohibición de existencia de fueros entendida como privilegio a favor de una persona tiene salvedades expresamente señaladas por la Constitución Federal, como lo veremos más adelante, en el sentido que ciertos servidores públicos, con motivo de la importancia de sus atribuciones, gozan de inmunidad procesal en determinados casos, consistente en que quedar excluidos de la jurisdicción común en materia penal mientras no sean desaforados mediante el procedimiento que declare su procedencia; o, también en el caso de los Diputados Federales y Senadores, los cuales son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

Después de hacer notar el significado genérico de la acepción "fuero", sigamos con el análisis del "fuero constitucional" (inmunidad procesal) en específico. El término fuero constitucional fue empleado en anteriores textos fundamentales de nuestro país, incluso en el texto original de la Constitución de 1917, tal situación fue modificada con la reforma constitucional de 1982 en la cual se eliminó dicho término del título constitucional respectivo a las

responsabilidades de los servidores públicos, pero se continuó utilizando por ésta en su artículo 61 párrafo segundo, para referirse al “fuero constitucional” de los miembros de las Cámaras; lo mismo sucedió con la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional que continúa manejándolo. Como consecuencia de esta situación la doctrina emplea generalmente de manera indistinta las expresiones fuero constitucional e inmunidad procesal, ambas empleadas únicamente con relación a la responsabilidad penal, ya que como veremos en los criterios de los juristas expuestos a continuación, únicamente en ésta pueden ser aplicados.

TENA RAMÍREZ nos explica el motivo por el cual se otorga inmunidad procesal a ciertos servidores públicos al expresar el siguiente argumento: “la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley; no obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión”.¹³²

El Maestro OROZCO HENRÍQUEZ explica que “con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas de gobierno, así como de acusaciones temerarias, el artículo 111 constitucional en vigor conserva la institución de la inmunidad procesal de ellos en materia penal –antiguamente llamada “fuero constitucional”-. Dicha inmunidad procesal consiste en que no se podrá proceder penalmente en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpado, declaración respectiva que será tomada por la mayoría

¹³² TENA Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*, 28 ed., México, Ed. Porrúa, 1999, p. 359.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

absoluta de los miembros presentes. Resulta claro que la inmunidad procesal no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público, sino sólo una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, por lo que en caso de que se renuncie al cargo, se encuentre el sujeto bajo licencia o, en general siempre que se suspenda o concluya el ejercicio de la función pública protegida, entonces se retira o expira el disfrute de dicha inmunidad procesal, en tanto que no hay riesgo de que cierta función pública deje de seguirse desempeñando, ya que la misma la está prestando un servidor público distinto al presunto responsable de un delito".¹³³

Por otro lado el jurista ORTIZ SOLTERO establece que la inmunidad procesal expira si el funcionario no se encuentra desempeñando su encargo, por renuncia, licencia, suspensión, destitución o inhabilitación".¹³⁴

El doctrinario TENA RAMÍREZ menciona que la inmunidad procesal no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza.¹³⁵

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto el establecer que la inmunidad procesal en materia penal deriva de la necesidad política de impedir que cierta función pública de especial importancia (como la legislativa, ejecutiva o jurisdiccional) deje de expresarse o realizarse debido a la intervención de una jurisdicción extraña que priva de dicha función a algún servidor público que debe desempeñarla, sin participación, consentimiento autorización o control, al menos de la Cámara de Diputados; la inmunidad procesal "tiende a proteger la independencia o autonomía de un poder frente a

¹³³ OROZCO Enriquez, J. de Jesús: "Título Cuarto", en: *Constitución Política...*, op. cit, pp.1128-1130, 1140 y 1141.

¹³⁴ ORTIZ Soltero, Sergio: *Responsabilidades Legales...*, op. cit., pp. 252 y 253.

¹³⁵ TENA Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 560.

los otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan solo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar” a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados (Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, T. LXXXVII, núm. 5 pp.1881-1884, idem, T. LXXXVIII, pp. 327-329).

Después de haber expuesto los criterios doctrinales que definen la inmunidad procesal podemos concluir que ésta se otorga a favor de determinados servidores públicos para proteger la importante función que desempeñan, y que constituye un requisito previo sin el cual dicho servidor público no puede ser sujeto a la jurisdicción de los tribunales ordinarios, los cuales resolverán sobre la existencia de responsabilidad penal. Sólo para el caso de la responsabilidad penal puede emplearse el término “inmunidad procesal” y no así en las demás modalidades de responsabilidad, ya que su alcance es de naturaleza meramente penal. Por último puntualicemos que la inmunidad procesal sólo podrá existir si el servidor público se encuentra desempeñando el cargo que la confiere, ya que si por cualquier motivo éste se separa de dicho cargo le es retirada tal prerrogativa, la cual es inherente al cargo y no a la persona que lo desempeña.

Respecto de la renuncia voluntaria de la inmunidad procesal existe el siguiente criterio jurisprudencial:

“...El fuero no puede renunciarse, ya que únicamente puede privarse de él en virtud de una función de soberanía que realice la Cámara [...] y mientras no haya sido privado de ese beneficio no puede ser sujeto a proceso [...] puesto que no se han satisfecho las condiciones de procedibilidad y punibilidad, en virtud del obstáculo que de una manera expresa señala el artículo 109 constitucional.”

Tomo LXXXVIII, p. 325. Amparo penal en revisión 4,287/45. *Joffre*, Sacramento.- 8 de abril de 1946.- Unanimidad de Votos.

Por otra parte nos dice GONZÁLEZ OROPEZA que “si un funcionario inculpado decide pedir licencia para someterse a la acción de los tribunales

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

comunes, no está reconociendo su responsabilidad penal, puesto que el desafuero no prejuzga sobre la misma, sino que está renunciando a un procedimiento que constituye un requisito de procedibilidad, atendiendo al principio de economía procesal. Pero lo más importante es considerar al fuero como consecuencia del cargo y al ser éste renunciable, debe serlo, en consecuencia aquél”.¹³⁶ De tal manera concluimos que el servidor público no puede renunciar a la inmunidad procesal y permanecer en el cargo, pero si puede separarse del cargo y por lo tanto retirársele la inmunidad procesal inherente a él.

Es necesario diferenciar la inmunidad procesal de la inmunidad parlamentaria que gozan los Diputados y Senadores del Congreso Federal, para lo cual hemos incluido el siguiente apartado.

3.3.1.1. IMPUNIDAD.

El doctrinario RAFAEL DE PINA explica que la impunidad, entendida como género, es “la falta de sanción de un acto ilícito civil, penal, administrativo, etc.”.¹³⁷

Para el derecho penal la impunidad existe cuando no obstante que concurren todos los elementos del delito, el derecho deja de antemano de hacer regir, por razones variadas de utilidad pública, la sanción penal respecto de determinadas personas. Son casos excepcionales en que se excluye la punición por causas personales, sin que con ello desaparezca la infracción propiamente dicha.¹³⁸

¹³⁶ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel: “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos”, en: *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Coords. José de Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes Fernández, México, Porrúa, 1984, p. 100.

¹³⁷ DE PINA, Rafael: *Diccionario...*, op. cit., p. 315.

¹³⁸ BUNSTER, Álvaro: “Excusas legales absolutorias”, en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., p. 1385.

El concepto de impunidad es empleado por varios doctrinarios como sinónimo de la inmunidad absoluta, como es el caso del Dr. Burgoa, para referirse a las opiniones que manifiesten los Diputados y Senadores en el desempeño de su encargo, por la cuales jamás podrán ser reconvenidos (artículo 61 constitucional).

Respecto al origen de la inmunidad absoluta en el derecho comparado FIX-ZAMUDIO nos explica que "surgió históricamente para proteger a los miembros del Parlamento inglés contra persecuciones de la Corona por sus opiniones o actividades de carácter legislativo, y actualmente es una regla prácticamente universal la de que los legisladores están provistos de esta inmunidad absoluta de manera que no pueden ser perseguidos por las expresiones o su conducta realizada en ejercicio de sus funciones parlamentarias y que se extiende también al recinto o recintos en los cuales se efectúen".¹³⁹

Es decir, que la única impunidad o inmunidad absoluta, respecto de los servidores públicos, previsto en nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los Diputados y Senadores en el desempeño de su cargo, en beneficio de la libertad parlamentaria, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 61 constitucional, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables durante su encargo por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia.¹⁴⁰ A esta circunstancia se le denominaba "Inmunidad parlamentaria" antes de las reformas constitucionales de 1982, que además incluía un impedimento legal para cualquier autoridad de ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre las personas y los bienes de éstos al interior del recinto parlamentario.¹⁴¹

¹³⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor: "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado", en: *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, op. cit., p.59.

¹⁴⁰ OROZCO Henríquez, J. de Jesús: "Título Cuarto", en: *Constitución Política...*, op. cit., p. 1130.

¹⁴¹ ORTIZ Soltero, Sergio: *Responsabilidades Legales...*, op. cit., p. 251.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Entonces podemos decir que la inmunidad parlamentaria de que gozan los diputados y senadores del Congreso de la Unión tiene su razón de ser en la necesidad de que éstos actúen con la más amplia libertad, sin verse amenazados por sanciones de ningún tipo. El legislador delimita el alcance de la misma al señalar que existe sólo “en el desempeño de sus cargos” y no “durante el tiempo de su encargo”, lo cual significa que sólo si las opiniones se manifiestan en el desempeño de su cargo se encuentran protegidas por la inmunidad absoluta, esta inmunidad no sólo se aplica para la responsabilidad penal, sino que abarca a todas las modalidades de responsabilidad. Asimismo, esta inmunidad no es temporal, ya que nunca se podrá sujetar a responsabilidad a los diputados y senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, ni siquiera si se hubieren separado del mismo.

No debemos confundir para este caso la “inmunidad procesal” con la “inmunidad absoluta”, ya que los Senadores y Diputados tienen el beneficio de ambas, la primera aplicable para el caso de la responsabilidad penal y la segunda aplicable para todas las clases de responsabilidad, siempre y cuando la conducta que las origine sea la manifestación de opiniones en el desempeño de su cargo.

3.3.2. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

En el Título Cuarto de nuestra Constitución ya no se emplea el término “desafuero” (relativo a la remoción del “fuero”), que venía utilizándose en los documentos constitucionales anteriores, y que ahora es remplazado por el de “declaración de procedencia”. Aunque la denominación es distinta, el significado es el mismo, como se vera en el presente apartado.

Para el jurista ORTIZ SOLTERO “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 penal que se derive de las denuncias penales que se impongan en su contra".¹⁴²

Podemos concluir entonces que la declaración de procedencia constituye un requisito de procedibilidad, ya que debe substanciarse previamente a la intervención del tribunal penal competente cuando se trate de servidores públicos protegidos con inmunidad procesal. La declaración de procedencia no prejuzga sobre la responsabilidad penal del servidor público, sino que sólo determina si dicho servidor debe ser privado de la inmunidad procesal de la cual goza, para entonces poder sujetarse a los tribunales ordinarios, los cuales son los encargados de determinar la existencia de responsabilidad.

El marco jurídico que regula la declaración de procedencia se encuentra en los artículos 109 fracción II, 111 y 114 párrafo segundo, y 74 Fracción V párrafo primero (facultades de la Cámara de Diputados) de la Constitución Federal; y en los artículos del 25 a 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Debemos recalcar entonces que la responsabilidad penal se debe resolver ante los tribunales penales correspondientes, pero cuando se trate de servidores públicos con inmunidad procesal es necesario el requisito previo que constituye la declaración de procedencia. Por tal motivo en los siguientes apartados se analizarán principalmente los elementos de la declaración de procedencia, ya que el procedimiento substanciado ante los tribunales penales correspondientes no es materia del presente trabajo, por regirse bajo las disposiciones ordinarias del procedimiento penal.

¹⁴² Ibidem.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

3.3.3. SUJETOS.

Podrá ser sujeto de responsabilidad penal cualquier servidor público federal, local o del Distrito Federal mencionado en el artículo 108 constitucional, los cuales pueden clasificarse en cuatro distintas categorías:

- Todos los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del artículo 108 constitucional, pertenecientes al gobierno federal y del Distrito Federal, y los servidores del Instituto Federal Electoral, los cuales serán responsables por los delitos locales y federales que comentan en el ejercicio de su cargo o en su carácter de particular.
- Incluidos en los anteriores se encuentran los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal, para los que es necesaria la previa substanciación de la declaración de procedencia cuando el delito se haya cometido durante el tiempo de su encargo. Los cuales serán responsables por las mismas causales que los de la primera categoría. Esto significa que si el delito se hubiera cometido con anterioridad al cargo, entonces la prescripción de éste se interrumpe, sin existir la posibilidad de que se declare la procedencia, esto por la naturaleza temporal del cargo que desempeñan dichos servidores públicos, por lo que el denunciante tendrá que esperar que el servidor público se haya separado del mismo para poder denunciarlo por responsabilidad penal, lo anterior de acuerdo a las reglas de prescripción que veremos posteriormente, Estos servidores públicos son:

1. **Del Legislativo Federal:**

- Diputados y Senadores. Aclaremos que aunque éstos cuenten con inmunidad parlamentaria por la expresión de opiniones, no cuentan con ella cuando sin ser opiniones se cometa algún acto delictivo, es decir, cuando su acción u omisión delictiva no sea el resultado de una simple opinión, en este caso, sí serán sujetos a responsabilidad penal, previa declaración de procedencia.

2. **Del Judicial Federal:**
 - Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
 - Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral,
 - Consejeros de la Judicatura Federal,
 3. **Del Ejecutivo Federal:**
 - Secretarios de Despacho,
 - Jefes de Departamento Administrativo,
 - Procurador General de la Republica,
 4. **Del Gobierno del Distrito Federal:**
 - Jefe de Gobierno,
 - Diputados a la Asamblea,
 - Procurador General de Justicia.
 5. **Del Instituto Federal Electoral (Organismo Autónomo):**
 - Consejero Presidente,
 - Consejeros Electorales del Consejo General,
- Los servidores públicos locales mencionados en el segundo párrafo del artículo 108 y en el quinto párrafo del artículo 111, ambos constitucionales, los cuales sólo serán responsables en el ámbito federal por los delitos federales que cometan en el desempeño de su cargo o en su carácter de particular, dichos servidores públicos también cuentan para este supuesto con inmunidad procesal. La declaración que se emita al respecto sólo tiene efectos declarativos y deberá comunicarse a las legislaturas locales, por lo que toca decidir a éstas si retiran o no la inmunidad procesal. Estos sujetos son:
 - Gobernadores de los Estados
 - Diputados Locales
 - Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia
 - Miembros de los Consejos de las Judicaturas, en su caso.

Se determinan como sujetos de responsabilidad penal federal dichos servidores públicos locales en razón de la justificación manifestada por la Comisión Dictaminadora de los artículos 108 al 114 que establece como

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

argumento que “además de su carácter de funcionarios de cada Estado, asumen el de auxiliares de la Federación y pueden incurrir, con este carácter, en responsabilidades de carácter federal”.¹⁴³

- **Presidente de la República.** Éste es el único supuesto expreso en el que puede sujetarse al primer mandatario durante el tiempo de su encargo a responsabilidad y sólo por “Traición a la patria y delitos graves del orden común”. Además de que para este efecto la Constitución ha establecido un procedimiento distinto en cuanto a su substanciación y efectos. Todo esto será revisado en su oportunidad en el apartado relativo a este tema.
- Cabe mencionar que el artículo 212 del Código Penal Federal determina que para los efectos de su Título Décimo (“Delitos Cometidos por Servidores Públicos”) y Décimo Primero (“Delitos Cometidos Contra la Administración de Justicia”) es servidor público también toda persona que maneje recursos económicos federales, es decir, incluye en este supuesto tanto a servidores públicos como a particulares que incurran en los delitos que contemplan ambos títulos, pero para efectos del presente capítulo sólo nos enfocaremos en lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, sin incluir a los que no tienen tal carácter. Por lo tanto también serán responsables penalmente de acuerdo a ambos títulos del Código Penal Federal todos los servidores públicos que manejen recursos económicos federales.

Como ya señalamos, no debe confundirse la responsabilidad penal con la declaración de procedencia, ya que esta última sólo es un requisito previo para poder eliminar la inmunidad procesal del servidor público que la posee y así poder someterlo a la jurisdicción de los tribunales respectivos, para que éstos

¹⁴³ DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916 – 1917: *op. cit.*, Núm. del periódico 61, p. 424.

substancien el procedimiento por responsabilidad penal.

Por lo que respecta a las causales que originan el procedimiento de responsabilidad penal, como ya vimos, son distintas en cada caso y en el siguiente apartado las esclareceremos en mayor medida.

3.3.4. CAUSALES.

El artículo 109 en su fracción II establece el supuesto general de responsabilidad penal al decretar que cualquier servidor público será responsable penalmente por la comisión de delitos, y ésta responsabilidad será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. Este precepto distingue la declaración de procedencia de la responsabilidad penal.

Decimos que es el supuesto general, ya que es aplicable para los servidores públicos mencionados por el primer párrafo del artículo 108 constitucional, dentro de los cuales se incluye la lista de aquellos que necesitan la declaración de procedencia ya que cuentan con inmunidad procesal. En este caso entendemos que la responsabilidad surge por cometer delitos federales o locales en su carácter de servidor público o de particular. Consideramos que la responsabilidad penal del servidor público gira en torno a los delitos que cometa tanto en su carácter de servidor público como en el de particular. Concluimos esto ya que la disposición constitucional contenida en el artículo 109 fracción II no distingue al respecto, y argumentamos que de no ser así se estaría eliminando el principio de igualdad jurídica que debe prevalecer para todos los gobernados y que no existiría si el servidor público fuera impune al cometer un delito en el que no se requiera la calidad de tal

Pero en el caso específico de los sujetos con inmunidad procesal, éstos

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

sólo podrán ser acusados por los delitos que durante el tiempo de su encargo cometan, sean locales o federales, y no así por los delitos que perpetraren con anterioridad al cargo, en cuyo caso la prescripción de éstos se interrumpe y podrán ser sometidos a la jurisdicción ordinaria, sin necesidad de declarar la procedencia, cuando se hayan separado de su encargo.

Por otra parte, existen dos supuestos específicos de responsabilidad penal; el relativo a los servidores públicos locales que sólo serán responsables por los delitos federales que cometan; y en segundo lugar el caso del Presidente de la República que sólo podrá ser responsable por "traición a la patria y delitos graves del orden común".

En consecuencia los supuestos por los que el servidor público puede incurrir en responsabilidad penal, atendiendo a las reglas específicas en cada caso, pueden clasificarse desde el siguiente punto de vista general:

- *Los establecidos por los ordenamientos federales, los cuales, a su vez pueden clasificarse en los siguientes:*
 1. Aquellos donde el carácter de servidor público constituya una agravante de acuerdo al Código Penal Federal:
 - en el delito de evasión de presos,
 - asociación delictuosa,
 - ataque a las vías de comunicación y violación de correspondencia,
 - de la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcotráfico, por citar algunos.
 2. Aquellos en los que para su realización es necesario tener el carácter de servidor público o manejar recursos económicos federales, y previéndose además como sanción la inhabilitación o la destitución. Éstos se especifican en el Título Décimo denominado "Delitos Cometidos por Servidores Públicos", artículos del 212 al 224 del Código Penal Federal y en el Título Décimo Primero llamado "Delitos Cometidos Contra

la Administración de Justicia", artículos 225 a 227:

- Ejercicio indebido de servicio público
- Abuso de Autoridad
- Desaparición Forzada de Personas
- Coalición de Servidores Públicos
- Uso Indebido de Atribuciones y Facultades
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio Abusivo de Funciones
- Trafico de Influencia
- Cohecho
- Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros
- Peculado
- Enriquecimiento ilícito. Este último presenta gran importancia ya que incluso se hace énfasis de él en penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional, determinándose que además de las sanciones correspondientes se aplicarán el decomiso y la privación de la propiedad de los bienes cuya procedencia no pueda justificarse (lo que no se considera confiscación de bienes de acuerdo al 22 constitucional), esta medida con motivo de la preocupación existente al respecto.
- Delitos cometidos por servidores públicos.

3. Los establecidos como delitos especiales por las leyes federales correspondientes.

4. Aquellos cometidos por el servidor público en su carácter de particular, sin ser necesario el carácter de servidor público.

- *Los delitos establecidos por los ordenamientos locales y del Distrito Federal*, en los cuales pueda incurrir el servidor público en tal carácter o como particular. Respecto de los delitos cometidos específicamente por los servidores públicos locales, el Código Penal del Distrito Federal y de los Estados tiene un apartado respectivo, donde señala que son sujetos de éste los servidores públicos de carácter local o del Distrito Federal, en su caso, constituyéndose de esta manera la responsabilidad penal local, la cual no es materia del presente trabajo.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Cabe destacar que por tanto existen varios supuestos por los cuales el servidor público puede incurrir en responsabilidad penal federal, al respecto SERRA ROJAS aclara que "hay actos que la ley califica de delitos pero que sólo se conciben realizados por servidores públicos. En otros casos, la calidad de servidor público, si bien no altera la configuración del delito, constituye una agravante especial".¹⁴⁴

A continuación revisaremos cuales son las autoridades competentes en materia de responsabilidad penal.

3.3.5. AUTORIDADES COMPETENTES.

De acuerdo al artículo 111 constitucional la única autoridad competente para el caso específico de retirar la inmunidad procesal a través de la declaración de procedencia es la Cámara de Diputados.

Si el servidor público no cuenta con inmunidad procesal o la Cámara de Diputados ha declarado que ha lugar a proceder contra el inculpado, las autoridades competentes serán únicamente los tribunales correspondientes, es decir, los tribunales penales.

JUÁREZ MEJÍA atinadamente nos explica que para este efecto "la Cámara de Diputados reconoce que no es autoridad a quien pertenece el ejercicio de la acción penal ni juzgar el fondo de la causa: una y otra son facultades pertenecientes a los poderes Ejecutivo y Judicial, respectivamente. Su declaración sólo señala que la acusación, por defectos, vicios, falta de fundamentación o motivación es improcedente. Por tal razón las deja a salvo para

¹⁴⁴ SERRA Rojas, Andrés: *Diccionario...*, op. cit., p. 59.

cuando se termine el fuero o inmunidad del acusado".¹⁴⁵

3.3.6. PROCEDIMIENTO.

Éste iniciará en todos los casos con la denuncia correspondiente, presentada por cualquier ciudadano ante el Ministerio Público o, en su caso, por requerimiento de éste último, haciendo énfasis en que si el servidor público cuenta con inmunidad procesal será el Ministerio Público correspondiente (cuando se trate tanto de delitos federales como locales) el encargado de presentar la denuncia ante la Cámara de Diputados para iniciar la declaración de procedencia, pero si dicho servidor no cuenta con este beneficio, entonces el procedimiento se substanciará enteramente ante el tribunal penal correspondiente, previo cumplimiento de los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal. El procedimiento ante los tribunales penales se substanciará de acuerdo a la legislación penal correspondiente, pero no será analizado en este trabajo por no ser parte del mismo, concretándonos a examinar únicamente el relativo a la declaración de procedencia.

Recordemos que sólo los servidores públicos que cuentan con inmunidad procesal son sujetos al requisito previo de declaración de procedencia cuando cometan delitos locales o federales (incluso flagrantes) en el tiempo de su encargo. Consideramos que se incluye a los delitos flagrantes ya que ni las disposiciones constitucionales, ni las relativas a la ley reglamentaria distinguen al respecto, lo que representa, a nuestro criterio, una grave omisión. TENA RAMÍREZ opina al respecto que "la generalidad de las legislaciones extranjeras excluye de la protección del "fuero" por lo menos a los delitos flagrantes, pero la

¹⁴⁵ JUÁREZ Mejía, Goldorlino Humberto: *La Constitucionalidad del Sistema...*, op. cit., p. 55.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

nuestra no hace distinción. Por lo que el abuso insolente del “fuero” lo ha llevado al desprestigio”.¹⁴⁶

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 25, modifica el tratamiento de la denuncia para el caso de la declaración de procedencia, utilizando el término “cualquier particular” y no “cualquier ciudadano” como lo establece el artículo 109 constitucional, lo cual altera de manera importante dicho supuesto, significando que cualquier persona, sea ciudadano o no, podrá interponer la denuncia, además especifica que debe ser un particular, excluyendo de esta forma a las autoridades que teniendo conocimiento de los hechos están impedidos para interponerla. Esta disposición excluye como requisito la presentación de elementos de prueba.

Continuando con las características de la denuncia, para efecto de la declaración de procedencia, no podrá ser presentada directamente ante la Cámara de Diputados, siendo necesaria la actuación del Ministerio Público correspondiente como intermediario, esto con motivo de que al Ministerio Público corresponde el monopolio del ejercicio de la acción penal, de acuerdo al artículo 21 constitucional en su primer párrafo, dicha autoridad actúa en nombre de la sociedad, de la cual es su representante; además, antes de que este último pueda acudir ante la Cámara de Diputados deberá haber ejercitado la acción penal correspondiente.

Por lo que toca al procedimiento para el caso de la declaración de procedencia se substanciara de acuerdo a lo previsto para el caso del juicio político pero solamente en cuanto a la actuación de la Cámara de Diputados; especificándose que en este supuesto la Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias necesarias para establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia de la inmunidad

¹⁴⁶ TENA Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional...*, op. cit., p.579.

procesal. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado; si ha juicio de la Sección Instructora fuese notoriamente improcedente, lo hará saber al Cámara para que ésta resuelva si se continúa o se desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Con el dictamen realizado por la Sección Instructora, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia, en este acto se concederá audiencia tanto al inculpado como al Ministerio Público. La resolución de la Cámara en Pleno (tomada por mayoría absoluta de los miembros presentes) podrá ser en alguno de los siguientes sentidos:

- Que no ha lugar a proceder contra el inculpado. En este caso no habrá lugar al procedimiento ante los Tribunales competentes mientras subsista la inmunidad procesal, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de acuerdo a las reglas de prescripción, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.
- Que sí ha lugar a proceder contra el inculpado. En este caso el servidor público quedará inmediatamente separado de su empleo cargo o comisión y por lo tanto privado de la inmunidad procesal, sujetándose a la jurisdicción de los tribunales correspondientes.

Como mencionamos anteriormente la resolución en el caso de autoridades locales tiene un efecto distinto, ya que el servidor público local no podrá ser sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, sino que, cuando hubiesen cometido delitos federales, la declaración de procedencia que en su caso se haya dictado deberá remitirse a la legislatura legal respectiva para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y en su caso ponga al inculpado a

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

disposición del Ministerio Público correspondiente o del órgano jurisdiccional respectivo. De tal forma que como nos aclara SEPÚLVEDA VALLE "la legislatura local puede poner al servidor público inculcado a disposición inmediata de la autoridad federal o común, o bien, puede resolver negativamente, sin que signifique la impunidad del inculcado, ya que de acuerdo al 111 constitucional, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo".¹⁴⁷

Al intervenir el Ministerio Público correspondiente como intermediario en la denuncia, no se aclara si éste debe estudiar si el servidor público al que se pretende sujetar a procedimiento de declaración de procedencia es uno de los especificados en el artículo 111 constitucional, sabemos que es la Sección Instructora la que debe determinar tal calidad, por lo tanto se deja a criterio del Ministerio Público correspondiente la decisión de presentar la denuncia ante la Cámara si considera que el servidor público está contemplado en los supuestos para la declaración de procedencia o continuar con el procedimiento ordinario, en este último caso, si el servidor público cuenta con inmunidad procesal la Secretaría de la Cámara o la Comisión Permanente deberá emitir oficio para suspender el procedimiento. CANO DE OCAMPO considera que de ocurrir este supuesto debe interpretarse que la Cámara actúa oficiosamente, sin petición del Ministerio Público para que haga la declaración de procedencia.¹⁴⁸

Para aclarar la idea del párrafo anterior, mencionaremos el artículo 29 de la ley reglamentaria que en su contenido establece que cuando se inicie el procedimiento penal a un servidor público que cuente con inmunidad procesal sin haberse satisfecho el requisito previo de declaración de procedencia la Secretaría

¹⁴⁷ SEPÚLVEDA Valle, Carlos Alfredo: "El Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación", en: *Cuestiones Constitucionales 1917 - 2000*, México, Universidad de Guadalajara, 2000, p. 265.

¹⁴⁸ CANO De Ocampo, Guadalupe: *La Responsabilidad Oficial; delitos cometidos por servidores públicos*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2000, p. 72.

de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea o resuelve si ha lugar a proceder.

El procedimiento para declarar la procedencia respeta los principios de Audiencia y Legalidad, contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, respectivamente.

La ley reglamentaria en su artículo 45 establece la supletoriedad al establecer que en lo no previsto relativo al procedimiento se observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, y en lo conducente las del Código Penal.

Respecto a la expresión utilizada por el primer párrafo del artículo 111 constitucional "durante el tiempo de su encargo", para hacer referencia a los supuestos por los cuales el servidor público con inmunidad procesal puede ser sujeto a declaración de procedencia, entendemos que significa que para éstos sólo podrá iniciarse dicho procedimiento por los delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, sin que puedan ser sujetos a éste por los delitos cometidos con anterioridad, para los cuales se interrumpe la prescripción hasta el momento de que dichos servidores, por cualquier motivo, se separen de su encargo, siguiéndose entonces las reglas de prescripción específicas y substanciándose el procedimiento por los tribunales ordinarios directamente.

Se considera que el servidor público se ha separado de su encargo, retirándosele entonces la inmunidad procesal, sin importar los motivos, cuando se trate de: renuncia, licencia, suspensión, destitución, inhabilitación, terminación del cargo o cualquier otro por el cual el servidor público se encuentra separado de su encargo. De acuerdo a BECERRA BAUTISTA carece de trascendencia jurídica para este supuesto la licencia en la cual el servidor público siga percibiendo los

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

beneficios económicos del cargo, ya que en éste caso, se conserva la inmunidad procesal.¹⁴⁹

El artículo 114 constitucional menciona que no será necesaria la declaración de procedencia cuando el servidor público se encuentre separado del encargo en el cual gozaba de inmunidad procesal; pero si dicho servidor público volviera a desempeñar las funciones propias de su encargo o las de cualquier otro distinto que también goce de inmunidad procesal, entonces sí será necesaria dicha declaración.

3.3.7. SANCIONES.

La resolución emitida por la Cámara de Diputados de que ha lugar a proceder contra el servidor público ante los tribunales ordinarios no genera ninguna sanción propiamente dicha, pero sí tiene un efecto, que es separar de su encargo al inculcado, retirándosele entonces la inmunidad procesal, en tanto esté sujeto a proceso penal; pero si éste culmina con una sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir la función, devolviéndosele, en consecuencia, la inmunidad procesal (Art. 111, párrafo séptimo y Art. 28 de la LFRSP), lo anterior con motivo de que la resolución que declara la procedencia no prejuzga sobre el fondo de la responsabilidad, en este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis jurisprudencial:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS.

La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad

¹⁴⁹ BECERRA Bautista, José: *El Fuero...*, op. cit., p. 71.

del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.¹⁵⁰

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Parte : III. junio de 1996. Tesis: P./J. 38/96. Página: 387.

Por lo tanto, si como resultado de la declaración en que ha lugar a proceder contra el inculpado se le separa del cargo, también se le priva de la inmunidad procesal que gozaba, siendo esta no una sanción, sino consecuencia de dicha declaración; esto con motivo de que cargo e inmunidad procesal son inseparables y para remover dicha inmunidad debe separarse del cargo al servidor público.

En este caso tampoco se especifica ni en la Constitución ni en la ley reglamentaria que el servidor público sujeto a declaración de procedencia sea suspendido de su encargo mientras dura el procedimiento, por lo que debe entenderse que esta medida no es aplicable, ya que de lo contrario, la simple suspensión del servidor público le retiraría la inmunidad procesal inherente al

¹⁵⁰ Precedentes Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega. En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 38/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis. Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 362.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

cargo y por lo tanto la declaración de procedencia no tendría razón de ser.

Las sanciones propiamente dichas se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal,¹⁵¹ las cuales pertenecerán también a la naturaleza penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados (Art. 111 constitucional, párrafos noveno y décimo). Además para el caso del enriquecimiento ilícito también se sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de los bienes cuya procedencia lícita no se pudiese justificar (Art. 109 constitucional párrafo séptimo).

De acuerdo al párrafo séptimo del artículo 111 constitucional si al finalizar el proceso substanciado ante la autoridad penal respectiva se determinara que la sentencia fuere condenatoria no podrá concederse al reo la gracia del indulto. Pero contrario a esta disposición el Código Penal Federal establece lo siguiente en su artículo 97, relativo al reconocimiento de inocencia e indulto:

Cuando la conducta observada por el sentenciado refleje un alto grado de readaptación social y su liberación no represente un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas, conforme al dictamen del órgano ejecutor de la sanción y no se trate de sentenciado por traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delito intencional contra la vida y secuestro, ni de reincidente por delito internacional, se le podrá conceder indulto por el

¹⁵¹ De acuerdo al Art. 24 del Código Penal Federal las penas y medidas de seguridad son: 1. - Prisión. 2. - Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad. 3. - Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos. 4. - Confinamiento. 5. - Prohibición de ir a lugar determinado. 6. - Sanción pecuniaria. 7. - (Se deroga). 8. - Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito. 9. - Amonestación. 10. - Apercebimiento. 11. - Caución de no ofender. 12. - Suspensión o privación de derechos. 13. - Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos. 14. - Publicación especial de sentencia. 15. - Vigilancia de la autoridad. 16. - Suspensión o disolución de sociedades. 17. - Medidas tutelares para menores. 18. - Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.

Ejecutivo Federal, en uso de sus facultades discrecionales, expresando sus razones y fundamentos en los casos siguientes:

...

III. Por delitos de orden federal o común en el Distrito Federal, cuando el sentenciado haya prestado importantes servicios a la Nación, y previa solicitud.

Aunque este supuesto puede aplicarse a cualquier persona, para efectos de nuestra materia significa que quedará a criterio del Presidente de la República determinar si el servidor público puede ser beneficiado por el indulto si ha presentado "importantes servicios a la Nación", lo cual nos parece incorrecto, ya que se convierte en un círculo vicioso que en nada ayuda a la consecución de un Estado Democrático.

A continuación exploraremos las dos modalidades en que puede aplicarse la prescripción para efectos de la responsabilidad penal federal.

3.3.8. PRESCRIPCIÓN.

Las dos modalidades que existen en prescripción aplicable a esta clase de responsabilidad se organizan de la siguiente forma:

1. Para todos los servidores públicos sujetos a responsabilidad penal federal, de acuerdo al artículo 108 constitucional, se atenderá a los plazos de prescripción contenidos en la ley penal, los cuales no podrán ser inferiores a tres años.
2. Para todos los servidores públicos que cuentan con inmunidad procesal, sean federales, del Distrito Federal o locales, también se aplicarán los plazos de prescripción mencionados, pero con la salvedad de que esta prescripción se interrumpirá por dos razones:
 - a. Cuando los delitos fueran cometidos con anterioridad al tiempo

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

que desempeñan su cargo y mientras el servidor público no sea separado del mismo por cualquier circunstancia. Esto siempre y cuando la acción no haya prescrito, de acuerdo a lo establecido por la ley penal, con anterioridad al momento en que el servidor público inicie su cargo.

- b. Cuando el servidor público con inmunidad procesal no haya sido sujeto al procedimiento para declarar la procedencia aún habiendo cometido delito.

Además, si por el contrario el servidor público sí fue sujeto de declaración de procedencia y la resolución fue en el sentido de que no ha lugar a proceder se suspenderá el procedimiento penal hasta que el servidor público se haya separado de su encargo, ya que como sabemos, la declaración de procedencia no prejuzga sobre los fundamentos de la responsabilidad.

Estas dos circunstancias se diferencian en tanto se haya o no denunciado ante el Ministerio Público la conducta delictiva.

3. Cabe señalar que para este efecto cuando se trate de servidores públicos que manejen recursos económicos federales y que cometan delito contemplado por el Título Décimo y el Título Décimo Primero del Código Penal Federal, el cual los contempla como sujetos, sólo será aplicable la prescripción establecida por dicho ordenamiento, sin ninguna otra característica.

El artículo 112 constitucional, buscando aclarar dos circunstancias en materia de responsabilidad penal cuando se trate de servidores públicos con inmunidad procesal nos merece los siguientes comentarios: primero que nada nos resulta lógica la aclaración de que si el servidor público se ha separado de su cargo, en el cual gozaba de inmunidad procesal, no es necesaria la declaración de procedencia, ya que de no existir dicha inmunidad el servidor público deberá

sujetarse a los tribunales ordinarios directamente; lo que sí nos parece de inicio un tanto confuso es lo que sucedería si el servidor público deja por un tiempo de contar con la inmunidad procesal inherente al cargo que desempeña y después reasume su ejercicio o llegara a desempeñar uno distinto pero que también tuviera inmunidad procesal, ¿qué pasaría entonces si se cometió el delito en el desempeño del primer cargo, o antes de separarse de su cargo temporalmente y después reasumirlo?, o incluso, ¿qué sucedería si se hubiera cometido durante el tiempo que no contaba con tal beneficio y no se hubiera interpuesto denuncia en su contra sino hasta después de haber asumido el mismo cargo o uno distinto pero también con inmunidad procesal?. La respuesta nos la da la propia Constitución en el artículo mencionado, explicando, y así lo entendemos, que no importa en que momento se realizó la conducta delictiva, sino cuándo se presenta la denuncia; la prescripción del delito no termina por el hecho de que el servidor público tenga un cargo distinto a aquel en que cometió el delito, aunque éste también cuente con inmunidad procesal, sino que, como ya estudiamos, se interrumpe. Lo importante entonces es que mientras se tenga el carácter de servidor público con inmunidad procesal la prescripción no empieza a correr, o en su caso, continúa corriendo después de que dicho servidor deje de desempeñar un cargo con inmunidad procesal.

3.3.9. RECURSOS.

Los recursos que se impongan contra las resoluciones emitidas por los tribunales penales correspondientes serán los que determine la legislación penal. Cabe agregar que no podrá concederse el indulto cuando la sanción aplicable sea la inhabilitación para desempeñar determinado cargo o empleo (Art. 95 Código Penal Federal).

Pero tratándose del caso específico de declaración de procedencia, las

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

declaraciones y resoluciones de las Cámaras Federales son inatacables (Art. 111 párrafo sexto y Art. 30 de la LFRSP). Por lo tanto en este apartado se repiten los comentarios vertidos en el respectivo al juicio político, relativos a la improcedencia del amparo contra las resoluciones de las Cámaras.

Ya delineados los aspectos más importantes de la responsabilidad penal federal procedamos al estudio de la siguiente modalidad de responsabilidad.

3.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Esta clase de responsabilidad es definida por el Dr. BURGOA como aquella que "se deriva de la obligación que tienen los funcionarios públicos de *"guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan"* antes de tomar posesión de su cargo (artículo 128 constitucional). La responsabilidad administrativa se origina, comúnmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple con sus obligaciones legales en el ejercicio de sus conductas como tal".¹⁵²

Nos dice el jurista SERRA ROJAS que la responsabilidad administrativa "es la que surge de actos u omisiones de las autoridades administrativas de toda clase; en el ejercicio de sus funciones y cuando violan, quebrantan o desconocen las normas a que deben atenderse y lesionan intereses públicos o de los particulares".¹⁵³

Nosotros entendemos la responsabilidad administrativa como aquella en que puede incurrir cualquier servidor público, sea perteneciente al ejecutivo, legislativo o judicial, cuando en el ejercicio de sus funciones incumpla alguna obligación señalada por cualquier ley que la imponga y con esto afecte la

¹⁵² BURGOA, Ignacio: *Derecho...*, op. cit., p. 356.

¹⁵³ SERRA Rojas, Andrés: *Diccionario...*, op. cit., p. 49.

legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Consideramos confuso el término empleado para denominar esta modalidad de responsabilidad, ya que a primera vista pareciera que sólo es aplicable a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, lo cual es incorrecto, ya que también son sujetos a ésta los integrantes de los poderes judicial y legislativo tanto federales como del Distrito Federal, o en su caso, locales. El término empleado debiera ser el relativo a la función pública o al servicio público en general, por ser los servidores públicos, también en general, los que pueden incurrir en ella.

El marco jurídico que regula a esta clase de responsabilidad se encuentra en el ámbito constitucional en el artículo 109 fracción III, 113 y 114 último párrafo; y en el ámbito federal principalmente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta ley reglamentaria, que inició su vigencia en marzo del 2002, deroga, según su artículo tercero transitorio, los títulos relativos a la materia de responsabilidades administrativas contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aclarando en el mismo que dichas disposiciones seguirán aplicándose en materia de responsabilidad local a los servidores públicos del Distrito Federal. Dentro del marco jurídico también debe considerarse a las leyes federales que tengan un capítulo respectivo para regular la responsabilidad administrativa o que contengan obligaciones a cargo de los servidores públicos.

A continuación, como lo hemos venido haciendo, revisaremos uno a uno cada elemento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, separándolos por apartados para su mejor comprensión.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

3.4.1. SUJETOS.

Tratándose de responsabilidad administrativa la Constitución Federal, en el título respectivo, no señala una clasificación de sujetos específica, por lo que debe entenderse que serán sujetos a ésta los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del artículo 108, el cual incluye a los servidores públicos federales y del Distrito Federal que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, y los servidores públicos del Instituto Federal Electoral. El artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) repite este criterio y agrega como sujetos de responsabilidad administrativa federal a todas aquellas personas que manejen o aplique recursos públicos federales, tengan éstos o no el carácter de servidor público.

Observemos que para esta clase de responsabilidad federal no están expresamente señalados como sujetos los servidores públicos locales, ni siquiera los mencionados por el tercer párrafo del artículo 108, pero de acuerdo al artículo 2° de la ley reglamentaria son sujetos de responsabilidad administrativa federal además de particulares, todos los servidores públicos que manejen recursos públicos federales, adecuándose a este supuesto tanto servidores públicos locales como municipales. Recordemos nuevamente la dualidad en materia de responsabilidades que existen para los servidores públicos locales ya que dentro de su ámbito se expedirá la reglamentación necesaria para proceder en el caso de responsabilidad administrativa local.

Por cuanto hace al Presidente de la República, éste tampoco se encuentra expresamente sujeto a esta modalidad de responsabilidad federal pero como veremos en la parte relativa del presente capítulo al registro patrimonial de los servidores públicos, dicho mandatario puede incurrir en responsabilidad administrativa cuando no presente las declaraciones correspondientes.

3.4.2. CAUSALES.

De acuerdo a los artículos 109 fracción III y 113 constitucionales, se establece de manera general que el servidor público será responsable administrativamente cuando sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargo y comisiones.

Agrega también el artículo 113 constitucional en su último párrafo, referente a la responsabilidad civil del Estado, que éste será responsable de manera objetiva y directa por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares; en este caso los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Este pormenor será revisado con mayor atención en el apartado relativo a la responsabilidad civil.

La interpretación más adecuada de los principios constitucionales mencionados, a nuestra consideración, es la indicada por JOSÉ R. CASTELAZO, quien afirma que "con el principio de legalidad se pretende que la actuación del servidor público se encuentre ajustada a derecho. El principio de honradez, conduce al servidor público a actuar objetivamente para que su función no esté revestida de consideraciones personales. La lealtad está orientada no tan sólo a las instituciones sino a los valores y principios que sustentan a la República Mexicana. Con la imparcialidad se impone el juicio de la objetividad. Con la eficiencia se pretende que la labor del servidor público sea productiva para garantizar el buen servicio".¹⁵⁴

¹⁵⁴ CASTELAZO José R: *El Regimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Cuadernos de Análisis Político y Administrativo, No. 11, Editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, 1988, p. 20.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

De manera más específica la misma ley reglamentaria en su artículo 8° establece las obligaciones a las que se encuentra sujeto todo servidor público, las cuales al dejar de ser observadas constituyen supuestos de responsabilidad administrativa, constando esta disposición de veinticuatro fracciones denominadas por la mayoría de los doctrinarios como el "Código de Conducta"¹⁵⁵ al que deben sujetarse los Servidores Públicos. SOBERANES FERNÁNDEZ critica los supuestos contenidos por dichas fracciones al mencionar que "al haber sido redactadas en forma tan vaga y genérica las autoridades encargadas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales".¹⁵⁶

Pero no sólo deben reducirse las causales para incurrir en responsabilidad administrativa a las señaladas por el párrafo anterior ya que existen además otras disposiciones federales que fijan obligaciones específicas a cargo de los servidores públicos o incluso contienen un capítulo definido de responsabilidades administrativas (como es el caso de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento, y la Ley Planeación, entre otras). En conclusión la inobservancia de cualquier obligación de un servidor público contenida no sólo en la ley reglamentaria sino en cualquier ley que la especifique constituye causal de responsabilidad administrativa. Al respecto GABINO FRAGA nos dice que "la determinación de las faltas disciplinarias significa muy serias dificultades, al grado de que no siendo fácil señalar una a una las obligaciones de cada empleado, se puede afirmar que tampoco puede hacerse una enumeración de sus infracciones. Por regla general, las disposiciones legales se limitan, ante esa imposibilidad, a definir la falta disciplinaria como la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo".¹⁵⁷

¹⁵⁵ Véase, entre otros, DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto: *El Sistema de...*, op. cit., p. 96.

¹⁵⁶ SOBERANES Fernández, José Luis: "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos", en: *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Coords. José de Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes Fernández, México, Porrúa, 1984, p. 133.

¹⁵⁷ FRAGA, Gabino: *Derecho...*, op. cit., p. 170.

3.4.3. AUTORIDADES COMPETENTES.

La Constitución Política Federal no hace un señalamiento expreso de las autoridades competentes en materia de responsabilidad administrativa siendo la ley reglamentaria la que las especifica. De acuerdo al artículo 3° de la LFRASP son las siguientes:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión,
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal,
- III. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,
- V. Los Tribunales de Trabajo y Agrarios,
- VI. El Instituto Federal Electoral,
- VII. La Auditoría Superior de la Federación,
- VIII. La Comisión Nacional de Derechos Humanos,
- IX. El Banco de México, y
- X. Los demás órganos Jurisdiccionales e institucionales que determinen las leyes.

Las Contralorías Internas de cada una de estas autoridades o, en su caso, los órganos establecidos por las mismas serán los encargados de investigar, tramitar, substanciar y resolver lo relativo a las responsabilidad administrativa.

Aunque la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos regula en forma general las características de la responsabilidad administrativa, cada una de las autoridades mencionadas establece un tratamiento distinto para su aplicación en el ámbito de su competencia, pudiendo agruparse de la siguiente manera:

- a) *En el Legislativo Federal.* La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores cuentan con sus propias contralorías internas facultadas para recibir quejas, realizar investigaciones, substanciar los procedimientos y sancionar a los servidores públicos de las mismas (Art. 53, 112 y 113).

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- b) *En el Ejecutivo Federal.* En cada una de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, deberán existir Contralorías Internas o Unidades de quejas y Denuncias. En el Poder Ejecutivo Federal la SECODAM es la máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativas y a ella corresponde la interpretación y aplicación de la LFRASP, por lo que las Contralorías Internas y las Unidades de Quejas y Denuncias deben sujetarse a esta dependencia.

Al respecto DE LA MADRID señala que "la secretaría de la Contraloría general de la Federación es la autoridad central especializada que se estableció para vigilar e identificar este tipo de responsabilidades, así como para aplicar las sanciones correspondiente, dentro el poder ejecutivo, como su órgano interno de control".¹⁵⁸

- c) *En el Judicial Federal.* La Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación, concede al Pleno de la Suprema Corte de Justicia atribuciones para conocer de los conflictos que se susciten entre ella y sus servidores públicos, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servidor del Estado destina un título específico para el tratamiento de dichos conflictos, en donde se constituye, con carácter de permanente, una Comisión de Instrucción y Substanciación encargada de integrar los expedientes respectivos y emitir un dictamen que deberá ser turnado al Pleno de la Suprema Corte, cuando se trata de sus servidores públicos, o al Consejo de la Judicatura Federal, cuando se trata de servidores públicos del Poder Judicial que no estén adscritos a ella, para su resolución (Art. 152 al 161 LFTSE). De lo anterior se desprende que los servidores públicos del Poder Judicial Federal no son sujetos en materia de Responsabilidad administrativa de la ley reglamentaria, porque su ley orgánica contempla los órganos de control, los procedimientos y las sanciones aplicables en

¹⁵⁸ DE LA MADRID Hurtado, Miguel: *El Ejercicio de las Facultades. Presidenciales*, México, Ed. Porrúa, UNAM, 1998, p. 51.

caso de incumplimiento.¹⁵⁹

- d) *Organismos Autónomos*: El Instituto Federal Electoral, La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México, aplicarán las disposiciones relativas en los ámbitos de su competencia, es decir a sus propios servidores públicos a través de los órganos de control interno.

3.4.4. PROCEDIMIENTO.

Como ya mencionamos los procedimientos aplicados en caso de responsabilidad administrativa varían de acuerdo a la autoridad competente que los aplique, por lo que en este apartado sólo mencionaremos el establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La denuncia aplicable en este caso también reviste características especiales, está deberá presentarse ante el órgano competente en cada caso y no ante la Cámara de Diputados como establece el artículo 109 constitucional; dicha denuncia únicamente deberá contener dato o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad, sin ser necesaria la presentación de elementos de prueba. No se especifica ninguna calidad para el denunciante, como ciudadanía o nacionalidad, únicamente se limita a decir que podrá hacerlo cualquier interesado, sea particular o servidor público. Pensamos que de manera acertada y con motivo de la reciente creación de la ley reglamentaria, se trató de innovar en este aspecto facilitando los requisitos para la presentación de la denuncia respectiva, buscando eliminar los rigurosos que establece nuestra Carta Magna.

El procedimiento, como ya dijimos, será substanciado por la autoridad competente en cada caso; y de acuerdo a la ley reglamentaria deberá revestir las

¹⁵⁹ Véase ORTIZ Soltero, Sergio: *Responsabilidades Legales...*, op. cit., p. 133.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

siguientes características generales: se otorgará el derecho de audiencia al presunto infractor, se abrirá un periodo a prueba practicando las diligencias necesarias y se emitirá una resolución.

Dentro de las disposiciones que regulan el procedimiento se establece la posibilidad de suspender temporalmente al servidor público de su empleo, cargo o comisión, si a juicio de la autoridad competente así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. Esta suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute (Art. 21 fracción V LFRASP). Como vemos, éste es el único caso en el cual se le puede suspender a un servidor público durante el procedimiento, aunque dicha disposición no nos aclara que sucede cuando el servidor público cuenta con inmunidad procesal, lo cual tiene relevancia ya que aunque no se trata de responsabilidad penal la suspensión temporal del servidor público le retira el beneficio de la inmunidad procesal que es, como sabemos, inherente al cargo.

Este procedimiento general y válido para la Administración Pública no se aplica en el caso de determinados servidores públicos pertenecientes a la Procuraduría General de la República, en atención a las labores que desempeñan; el procedimiento aplicable para este supuesto se prevé por la ley orgánica de dicha dependencia; por lo que respecta a las demás disposiciones de la ley reglamentaria éstas sí le son aplicables (Capítulos VIII al X de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina la supletoriedad en materia de procedimiento al establecer que en las cuestiones no previstas se observan las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles (y no las de la Legislación Penal como en el caso de juicio político y la declaración de procedencia).

El procedimiento disciplinario ofrece al servidor público las garantías constitucionales de audiencia y legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 respectivamente.

3.4.5. SANCIONES.

Las sanciones consistirán, de acuerdo al artículo 113, además de las que señalen las leyes en:

- suspensión,
- destitución
- inhabilitación
- así como sanciones económicas, las cuales deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones que den lugar a responsabilidad administrativa, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.
- La ley reglamentaria en su artículo 13 agrega a esta lista la sanción de amonestación privada o pública y regula su aplicación en los artículos 13 al 17. La sanción de amonestación, no contemplada constitucionalmente, representa una llamada de advertencia para el servidor público que de continuar su conducta infractora se le impondrá una sanción más fuerte.

Las sanciones deberán aplicarse tomando en cuenta los criterios (Art. 14 LFRASP) que de manera general a continuación se mencionan:

- I. La gravedad de la responsabilidad,
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público,
- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor,
- IV. La antigüedad en el servicio,
- V. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución,
- VI. La reincidencia,
- VII. El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio.

Si determinamos la finalidad de las sanciones el criterio más adecuado es el sustentado por DELGADILLO GUTIÉRREZ al definirla como "la disciplina en el ejercicio de la función pública, el propósito de mantener el orden para llegar a los

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

objetivos de la organización".¹⁶⁰

Respecto a los derechos laborales de los servidores públicos sancionados ARROYO HERRERA enfatiza en que dichas sanciones se aplicarán sin perjuicio de los derechos laborales contenidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, indicando como ejemplo que de acuerdo al artículo 6° de dicha ley para que un trabajador sea cesado se requiere la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje.¹⁶¹

3.4.6. PRESCRIPCIÓN.

Según lo establecido por el último párrafo del artículo 114 será la ley la que señalará los casos de prescripción tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones que den lugar a responsabilidad administrativa, cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En cuanto a la prescripción la ley reglamentaria determina específicamente que correrá en los siguientes plazos (Art. 34):

- Cinco años en caso de que fuesen graves las infracciones,
- Tres años en los demás casos.

Estos plazos serán contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo, y correrán independientemente de que el servidor público se encuentre o no en el cargo.

¹⁶⁰ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto: *El Sistema de...*, op. cit., p. 107.

¹⁶¹ ARROYO Herrera, Juan Francisco: *Régimen Jurídico del Servidor Público*, 3ra ed., México, Ed. Porrúa, 2000, p. 21.

En cuanto a la característica de gravedad el artículo 13 de la ley reglamentaria señala que debe entenderse por infracción grave el incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XI, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8° de la misma ley.

3.4.7. RECURSOS.

De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, existen dos medios de impugnación entre los cuales podrá optar el servidor público que resulte responsable:

1. *Recurso de revocación.* El cual deberá interponerse ante la autoridad que emitió la resolución. Además la resolución que se dicte en este recurso también será impugnable ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.
2. *Impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

Para este tipo de responsabilidad sí procede el juicio de amparo, pero sólo a favor del servidor público considerado responsable, porque como ya vimos el denunciante carece de interés jurídico para interponerlo. El servidor público incluso puede optar por interponer el juicio de garantías directamente, sin necesidad de haber agotado los recursos que establece la ley reglamentaria; esto de acuerdo al criterio jurisprudencial emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito bajo el siguiente rubro:

RECURSOS ORDINARIOS PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO ES NECESARIO AGOTARLOS PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO.
Amparo en revisión 981/90. Agustín Baltasar Mercado. 23 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Vázquez. Secretario: Ricardo Ojeda Bohórquez.

A continuación se estudiara un tema importante en materia administrativa,

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

el cual hemos decidido analizar separadamente con el fin de resaltarlo.

3.4.8. REGISTRO PATRIMONIAL.

El Registro Patrimonial de los servidores públicos se encuentra regulado por los artículos 35 al 47 de La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, correspondientes al Título Tercero de la misma. ORTIZ SOLTERO define el registro patrimonial como "un sistema gubernamental permanente de control y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos que permite a las autoridades competentes conocer su evolución y detectar probables conductas irregulares o ilícitas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones por la notoriedad de riqueza que pudiera ser superior a los ingresos comprobables del servidor público."¹⁶²

Este registro se creó con la finalidad de detener principalmente la comisión del delito de enriquecimiento ilícito contemplado en el párrafo sexto del artículo 109 constitucional, el cual, para este caso constituye responsabilidad administrativa, independientemente de la penal cuando no se presenten las declaraciones respectivas, como veremos en las siguientes líneas.

Las autoridades encargadas de llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos serán, en sus respectivas competencias: la SECODAM, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

¹⁶² ORTIZ Soltero, Sergio: *Responsabilidades Legales...*, op. cit., p. 321.

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

La lista de servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial incluye a los respectivos de: el Congreso de la Unión, la Administración Pública Federal Centralizada, la Administración Pública Federal Paraestatal, la Procuraduría General de la República, el Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales de Trabajo y Agrarios, el Instituto Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, los demás órganos jurisdiccionales e institucionales que determinen las leyes, y también los servidores públicos que manejen recursos económicos federales. Cabe aclarar que no estarán obligados a presentar dichas declaraciones los servidores públicos que siendo miembros de las anteriores instituciones públicas no se encuentran expresamente señalados en el artículo 36 de la ley reglamentaria, en donde por cada institución se hace un listado específico; con esto queremos decir que no todos los servidores públicos pertenecientes a dichas instituciones están obligados a presentar las declaraciones.

Para efecto de nuestro estudio, es necesario hacer hincapié en que para esta obligación sí se contempla expresamente como sujeto al Presidente de la República (fracción II), siéndole aplicables, por tanto, las disposiciones establecidas en este título.

Son tres las clases de declaración que deben presentarse por los servidores públicos mencionados: 1. Declaración inicial, por ingreso o reingreso al servicio público; 2. Declaración de conclusión del encargo, y; 3. Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

El incumplimiento de la obligación referida traerá como consecuencia responsabilidad administrativa, señalándose para el caso específico las siguientes sanciones: suspensión, y dejar sin efectos el nombramiento o contrato e inhabilitación. Ambas sanciones para poder imponerse deberán ordenarse en la

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

resolución emitida en el procedimiento administrativo de responsabilidad. Además la fracción XV del artículo 8° de la ley reglamentaria menciona expresamente como obligación de los servidores públicos “presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley”, entendiéndose que si el servidor público incumple esta obligación podrá ser sancionado no sólo con las sanciones específicas, sino también con cualquiera de las sanciones que establece el artículo 13 de la ley reglamentaria.

Si de las declaraciones patrimoniales realizadas se desprende que el servidor público no ha logrado justificar la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio se hará declaratoria al Ministerio Público para iniciar el procedimiento por enriquecimiento ilícito (Art. 46 LFRASP), el cual es de carácter penal.

Podemos concluir entonces que la omisión en la presentación de las declaraciones patrimoniales trae como consecuencia la substanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa, ya que ésta constituye una obligación de los servidores públicos mencionados.

Analicemos ahora la última modalidad de responsabilidad federal, para que después de ésta contemos con los elementos necesarios para distinguir en que casos es o no sujeto el Presidente de la República a cada una de las clases de responsabilidad.

3.5. RESPONSABILIDAD CIVIL.

El artículo 111 párrafo octavo del Pacto Federal establece que en las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia. Esto ya que el Legislador Constituyente

consideró, de forma acertada, que los juicios civiles no interrumpen la función pública por lo que no es necesario protegerla con inmunidad procesal.

Por cuanto hace a la definición de esta clase de responsabilidad son dos las posturas tomadas por los juristas, la primera en la que se incluye los actos del servidor público como particular y la segunda en la que sólo se contemplan los realizados en su carácter de servidor público; así, podemos encontrar sosteniendo la primera postura a OROZCO HENRÍQUEZ, con la cual coincidimos, y que nos menciona: "es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causan algún daño al propio Estado o a los particulares".¹⁶³

También sostiene la misma postura ORTIZ SOLTERO, quien define a la responsabilidad civil como aquella que "proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de las entidades federativas, 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. Esta clase de responsabilidad no se restringe a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley".¹⁶⁴

¹⁶³ OROZCO Henríquez, J. de Jesús: "Título Cuarto", en: *Constitución Política...*, op. cit., p. 1135.

¹⁶⁴ ORTIZ Soltero, Sergio: *Responsabilidades Legales...*, op. cit., p. 265.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Contrario a los dos juristas mencionados anteriormente SERRA ROJAS se apega a la segunda postura considerando que la responsabilidad civil se constriñe únicamente a los actos como servidor público, este autor nos dice que "la responsabilidad civil se produce cuando cierta actividad de los funcionarios provoca daño, sea a los administrados, a otros funcionarios o al Estado mismo. La trasgresión de un deber de la función o empleo puede causar a la Administración Pública o a terceros un daño económico, lo cual ocasiona la responsabilidad civil o patrimonial del autor de este hecho".¹⁶⁵

A nuestro juicio, la responsabilidad civil se sustenta en el principio de igualdad ante la ley y puede desglosarse de acuerdo a sus características de la siguiente manera:

1. Incurren en ella los servidores públicos en tal carácter o como particulares, pero para efectos del presente trabajo sólo nos enfocaremos en la que incurren en su carácter de servidor público, ya que, aunque la Constitución en su artículo 111 párrafo octavo no distingue al respecto, no resulta relevante la responsabilidad civil en que incurran los servidores públicos en sus actos como particulares, debido a que en este último caso el Estado no tendrá ninguna intervención y se resolverá por los tribunales competentes.
2. La responsabilidad civil a la que nos referiremos en esta apartado será exclusivamente de carácter federal, ya que la responsabilidad civil en el ámbito local es regulada por la legislación estatal que corresponde.

Por tanto podemos decir que la responsabilidad civil federal del servidor público se presenta cuando éste en el desempeño de su encargo causa, dolosa o

¹⁶⁵ SERRA Rojas, Andrés: *Diccionario...*, op. cit., p. 52.

culposamente, daño o perjuicio al Estado o a particulares.

El marco jurídico de la responsabilidad civil del servidor público federal lo conforman el Código Civil Federal, el Código Penal Federal y local o del Distrito Federal según sea el caso; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y los diferentes ordenamientos que regulan la responsabilidad administrativa del servidor público.

3.5.1. SUJETOS.

La Constitución no establece de manera específica quienes son los sujetos de responsabilidad civil federal, pero dado que el artículo 108 establece los sujetos de responsabilidad de manera general para todos los casos y modalidades que establece el Título Cuarto Constitucional, debemos entender que éstos serán responsables civilmente en el ámbito federal, pero sólo por las conductas que realicen en su carácter de servidor público, ya que como hemos señalado, las relativas a su carácter de particular no serán revisadas en el presente apartado.

Debemos indicar que el Estado es en todo caso el sujeto genérico de esta responsabilidad, en virtud de que el último párrafo del artículo 113 constitucional instituye su responsabilidad objetiva y directa por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares. Los sujetos específicos de responsabilidad civil federal, serán:

- Todos los servidores públicos federales y del Distrito Federal; los servidores públicos locales mencionados en el párrafo tercero del artículo 108 constitucional (gobernadores de los Estados, diputados a la legislatura locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, y en su caso, miembros de los consejos de la

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

judicatura locales); y los servidores públicos que manejen recursos económicos federales. Todos ellos con las prevenciones específicas en cada caso. Estos son sujetos de responsabilidad, respondiendo con su patrimonio por los daños causados; pero teniendo en su beneficio, y el del ofendido, como responsable solidario o subsidiario al Estado. Consideramos que entre éstos sí se incluye al Presidente de la República, pero profundizaremos al respecto en el siguiente apartado.

- El Estado, el cual responderá, junto con el servidor público responsable, de manera solidaria o subsidiaria por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo de sus funciones. El Estado responderá de manera solidaria cuando se trate de actos ilícitos dolosos y, subsidiaria en los culposos. Asimismo, el Estado deberá responder totalmente por el daño aún tratándose de responsabilidad subsidiaria cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder por los daños y perjuicios.

Respecto del significado de "responsabilidad objetiva" ésta es definida por RAFAEL DE PINA como "aquella que emana de un riesgo creado, que se traduce en un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que, en cierto modo se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño".¹⁶⁶ ORTIZ SOLTERO considera que la responsabilidad objetiva a cargo del Estado se funda en el hecho que éste por su organización, recursos, medios de programación y sistemas de vigilancia, así como por su responsabilidad en su selección, capacitación y control de personal, está en condiciones en todo momento de

¹⁶⁶ DE PINA, Rafael: *Diccionario...*, op. cit., p. 443.

prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos.¹⁶⁷

3.5.2. CAUSALES.

El Título Cuarto de la Constitución no define ni menciona los supuestos por los cuales un servidor público puede incurrir en esta clase de responsabilidad, debiendo entenderse que dicha omisión deja a las leyes federales respectivas los supuestos de responsabilidad civil; los cuales serán distintos de acuerdo a la naturaleza del procedimiento del que provengan:

- En primera instancia las *causales puramente civiles*, reguladas por el Código Civil Federal y que consisten en: la reparación del daño como consecuencia de las conductas cometidas con motivo del ejercicio de las funciones del servidor público (Art. 1927); y el Daño Moral cometido por el Estado y sus servidores públicos en el ejercicio de sus funciones (Art. 1916). Estos supuestos sólo para el caso de que la responsabilidad civil del servidor público se haya cometido contra un particular.

- *Causales de civiles que sean consecuencia de responsabilidad penal por la comisión de un delito en el que la resolución respectiva ordene la reparación del daño* En este caso la reparación del daño puede ser a favor del Estado, por ejemplo, cuando se trate de un delito contenido en el Título Décimo del Código Penal Federal cometido por el servidor público como el caso de enriquecimiento ilícito; o a favor de un particular, cuando se trate de un delito cometido por el servidor público en tal carácter y se afecte a un particular.

- *Causales civiles que sean consecuencia de un procedimiento por*

¹⁶⁷ ORTIZ Soltero, Sergio: *Responsabilidades Legales...*, op. cit., p. 275.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

responsabilidad administrativa; en dos supuestos, el primero cuando se ordene la imposición de la sanción económica prevista en la responsabilidad administrativa a favor del Estado (Art. 15 LFRASP); y el segundo cuando se ordene la indemnización a favor de los particulares prevista por el último párrafo del artículo 113 constitucional y 33 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Los particulares tendrán derecho a esta indemnización por los daños causados en sus bienes o derechos con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado. En este caso, sin necesidad de acudir a instancia judicial o cualquier otra, el particular podrá acudir ante la SECODAM o el contralor interno de la institución pública respectiva de acuerdo a la competencia establecida por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y dicha autoridad, en su caso, elaborará el dictamen correspondiente y lo comunicará a la institución pública a la que pertenezca el servidor responsable, para que ésta, si así lo determina, reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios. Si la autoridad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Como podemos observar, la responsabilidad civil del servidor público y los sujetos de la misma dependen de la clase de responsabilidad civil de que se trate, de tal forma que los responsables en el ámbito federal por causales puramente civiles serán los servidores públicos federales y del Distrito Federal; si se trata de causales civiles que sean consecuencia de responsabilidad penal por la comisión de un delito serán sujetos los responsables penalmente en el ámbito federal, es decir, todos los servidores públicos federales y del Distrito Federal, los servidores públicos locales que señala el párrafo tercero del artículo 108 constitucional, así como los servidores públicos que manejen recursos

económicos federales; y si se trata de responsabilidad civil como consecuencia de un procedimiento por responsabilidad administrativa entonces habrá que observar que los sujetos de responsabilidad administrativa son los servidores públicos federales y del Distrito Federal, además de los servidores públicos que manejen recursos económicos federales. En suma, para determinar los sujetos a esta clase de responsabilidad hay que observar si se trata de responsabilidad puramente civil, derivada de la comisión de un delito o de un procedimiento administrativo, y en los dos últimos casos habrá que recurrir a la lista de sujetos respectiva, es decir, a la lista de sujetos de responsabilidad penal federal y a la lista de sujetos de responsabilidad administrativa federal, y a las causales específicas en cada caso.

Existen entonces tres vías entre las cuales puede elegir el dañado o incluso ejercitarlas conjuntamente; esto representa una ventaja en favor de aquél contra el que se ha cometido el daño o perjuicio; lo mismo que la responsabilidad solidaria y subsidiaria del Estado, que protege los intereses de los particulares garantizando de alguna forma la reparación del daño,

Para la aplicación de las disposiciones respectivas, es necesario mencionar la definición que el Código Civil Federal hace de los siguientes conceptos:

- ***Daño y perjuicio*** Se considera daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta del cumplimiento de una obligación (Art. 2108); y por perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debió haberse obtenido en el cumplimiento de la obligación (Art. 2109).

- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios (Art. 1915).

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- ***Daño moral*** es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas. El monto de la indemnización lo determinara el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso (Art. 1916).

3.5.3. AUTORIDADES COMPETENTES.

Tampoco la Constitución Federal hace mención expresa a las autoridades competentes en materia de responsabilidad civil, pero de acuerdo a lo analizado serán competentes en cada caso:

_ Tratándose de responsabilidad puramente civil los tribunales civiles correspondientes.

_ Tratándose de responsabilidad civil como consecuencia de responsabilidad penal por la comisión de un delito los tribunales penales correspondientes, atendiendo a las prevenciones que hemos señalado en el apartado respectivo a la responsabilidad penal.

_ Tratándose de responsabilidad civil derivada de un procedimiento por responsabilidad administrativa las autoridades correspondientes en el ámbito de su respectiva competencia según lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales.

3.5.4. PROCEDIMIENTO.

Por lo que toca a este apartado, la denuncia deberá presentarse atendiendo a las disposiciones específicas de acuerdo a la clase de responsabilidad de la cual se deriva la responsabilidad civil. Si esta es puramente civil no deberá presentarse ante ninguna autoridad distinta a la competente de acuerdo a las previsiones que realizamos en el apartado anterior, ante la cual se podrá acudir directamente sin necesidad de la intervención de la Cámara de Diputados, esto con motivo de la omisión en que incurre el artículo 109 excluyendo a la responsabilidad civil de su contenido, dejando por tanto inaplicables las condiciones y requisitos en materia de denuncia ciudadana que si le son aplicables a los demás tipos de responsabilidad. Los requisitos de la demanda o denuncia por responsabilidad civil serán únicamente los establecidos genéricamente por la legislación civil, penal o administrativa correspondiente en cada caso.

Ni la Constitución Federal ni las leyes reglamentarias en materia de responsabilidades establecen para esta forma de responsabilidad ningún procedimiento especial, por lo que entendemos que la responsabilidad civil federal se reclamará a través de los procedimientos civil, penal o administrativo que corresponda, atendiendo a la reglamentación específica en cada caso.

3.5.5. SANCIONES.

La sanción civil será siempre la obligación de reparar el daño, aún cuando el procedimiento de que resulte no tenga naturaleza civil, sino penal o administrativa.

La reparación del daño consistirá a elección del ofendido en el

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios según lo previsto por el artículo 1915 del Código Civil Federal, esta disposición también es aplicable a la administrativa al establecerse la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. Asimismo el Código Penal Federal en el Título Segundo Capítulo V, relativo a la sanción pecuniaria, establece que la reparación del daño comprende: I. La restitución de la cosa obtenida por el delito, y si no fuere posible, el pago del precio de la misma; II. La indemnización del daño material y moral causado; y III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Para la aplicación de la sanción debemos apegarnos a las siguientes reglas:

1. Será exigida directamente al servidor público que incurrió en responsabilidad, cubriendo el monto del daño con su propio patrimonio. Esto sin importar que se trate de sanciones impuestas en procedimiento civil, penal o administrativo.
2. Será exigida al Estado, el cual responde por los daños causados en los bienes o derechos de los particulares con motivo de su actividad administrativa irregular. De acuerdo al último párrafo del artículo 113 constitucional, artículo 1927 del Código Civil Federal, 32 fracción VI del Código Penal Federal y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aplicándose cada una de estas disposiciones en el ámbito de su competencia, el Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios

causados. En el caso de que sea al Estado a quien corresponda el pago de los daños causados por sus empleados y funcionarios podrá repetir de ellos lo que hubiere pagado (Art. 1928 del Código Civil Federal y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Analizando estas disposiciones concluimos que en principio el directamente responsable del daño causado es el servidor público, el cual deberá responder con su patrimonio; pero si por las razones mencionadas fuere el Estado el obligado a reparar dicho daño responderá éste con el patrimonio de la Federación, el cual intentará recuperar repitiendo la acción contra el servidor público responsable.

Recordemos que la obligación del Estado para responder por los daños y perjuicios sólo se presenta cuando el servidor público sea responsable por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones, ya que si dichos actos se realizaran en su carácter de particular el Estado por ningún motivo estará obligado a responder.

Siguiendo con el principio constitucional el cual establece que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, también aplicable en esta clase de responsabilidad, debe entenderse como la prohibición de imponer dos veces por la misma conducta, sin importar si ésta fue realizada en un acto puramente civil, penal o administrativo, la sanción consistente en la reparación del daño. Lo anterior resulta lógico, ya que tomando en cuenta que una misma conducta puede generar varias clases de responsabilidad y por lo tanto de procedimientos distintos no es válido que si las resoluciones en cada una de las modalidades de estos procedimientos impusieran como sanción la reparación del daño el servidor público estuviera obligado a cumplir materialmente con todas, lo correcto es que deba cumplir

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

materialmente sólo una de las resoluciones emitidas, cumpliendo de esta manera formalmente con todas y cada una de ellas.

Por último señalaremos que para el caso de la responsabilidad civil como consecuencia de un delito de acuerdo al Código Penal Federal ni el indulto ni la amnistía extinguirán la obligación de reparar el daño causado (Arts. 92 y 98).

3.5.6. PRESCRIPCIÓN.

El artículo 114 constitucional al establecer las reglas para la prescripción en los casos de las demás modalidades de responsabilidad olvida regularla en materia de responsabilidad civil, por lo que debe entenderse que los plazos para que ésta opere se regularan de acuerdo a lo establecido por la legislación correspondiente para cada uno de los casos en que se pueda incurrir en responsabilidad civil, de manera que:

- a) Si la responsabilidad se solicita ante la autoridad civil el plazo para la prescripción será de dos años contados a partir del día en que haya causado el daño (Art. 1934 del Código Civil Federal);
- b) Si se solicita ante la autoridad penal como consecuencia de responsabilidad penal por la comisión de un ilícito se estará a los plazos de prescripción que establezca la legislación penal correspondiente, tomando en cuenta a las disposiciones especiales en cuanto a la responsabilidad penal federal de los servidores públicos;
- c) Si se solicita indemnización ante autoridad administrativa como consecuencia de un procedimiento por responsabilidad administrativa el plazo de prescripción es señalado por el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos determinando que éste será de dos años contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta disciplinaria.

3.5.7. RECURSOS.

Como tampoco la Constitución Federal hace alguna declaración respecto de los recursos procedentes contra la imposición de sanciones por responsabilidad civil, deberá entenderse que los medios de impugnación serán regulados de acuerdo a la legislación civil, federal o administrativa de acuerdo al procedimiento de donde provenga la resolución que declara culpable al servidor público.

Estudiados los principales aspectos de cada modalidad de responsabilidad pasemos ahora al análisis de la responsabilidad del Presidente de la República, tema que constituye el más importante del presente capítulo. En el siguiente apartado se mencionaran los criterios por los cuales consideramos que el titular del Ejecutivo es o no sujeto, según el caso, a cada una de las clases de responsabilidad, basando éstos en lo examinado anteriormente.

3.6. RÉGIMEN VIGENTE DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

En los apartados antes expuestos hemos buscado dejar claros los elementos que constituyen cada clase de responsabilidad del servidor público, y aunque esto no es parte fundamental de nuestro trabajo sí es necesario para lograr una mayor comprensión del presente apartado y poder analizar cuales

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

supuestos le son o no aplicables al Presidente de la República. Por eso mismo dejamos para este momento el examen del tema, evitando incluir y pormenorizar al respecto anteriormente.

Las disposiciones contenidas en los textos constitucionales anteriores han mostrado una marcada tendencia para restringir los supuestos de responsabilidad en que puede incurrir el Presidente de la República, tal como vemos en el de 1857, donde por lo menos se contemplaban dos supuestos más a los actuales, el de violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral, los cuales, aunque de manera incompleta, regulaban en mayor medida la responsabilidad del primer mandatario.

Mientras las modalidades de responsabilidad federal les son aplicables a los servidores públicos mencionados en el artículo 108 constitucional no sucede lo mismo en el caso del Presidente de la República, quien a pesar de estar incluido en dicho artículo se le establece un sólo supuesto específico de responsabilidad, el cual se menciona intencionalmente en un párrafo distinto con la intención de distinguirlo: "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". Decimos intencionalmente ya que de haber querido el legislador Constituyente integrarlo y sujetarlo a todas las clases de responsabilidad no hubiera considerado hacerlo en un párrafo diferente, por lo que es obvia la intención de protegerlo.

El supuesto en que puede incurrir el Presidente de la República para ser sujeto de responsabilidad, el cual ya hemos mencionado, ha permanecido invariable desde la creación de nuestra Constitución Federal de 1917 a pesar de las reformas globales planteadas en 1982, como consecuencia de la "Renovación Moral de la Sociedad" propuesta por Miguel de la Madrid Hurtado; como sabemos, dicha renovación implicó una modificación muy importante en materia

de responsabilidad de los servidores públicos, logrando así, no lo negamos, un avance relevante para sujetar a responsabilidad a los servidores públicos, pero que dentro de su contenido no se preocupó por modificar ni aclarar lo relativo a la responsabilidad del titular del Ejecutivo.

Es importante resaltar que casi desde el inicio de la vigencia de nuestra Carta Magna ha existido la preocupación por la casi nula responsabilidad del Presidente de la República, tal como lo vemos en la iniciativa de reforma al artículo 108 constitucional presentada con fecha 9 de octubre de 1919 por el Diputado Antonio Valadez Ramírez ante la Cámara de Diputados, la cual fue redactada en los siguientes términos: "el ciudadano Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".¹⁶⁸ Como observamos, dicha reforma pretendió reestablecer los supuestos de responsabilidad para el primer mandatario contenidos en la Constitución de 1857; no es necesario aclarar que no prosperó.

Esta preocupación ha continuado hasta nuestros días, proponiéndose iniciativas para modificar el régimen de responsabilidad del Presidente de la República, incluso en el mes de abril del 2004 el PRD promovió una iniciativa para que el titular del Ejecutivo pueda quedar sujeto a juicio político por manejo indebido de fondos y recursos federales durante el tiempo de su mandato.

El análisis a que hace referencia este apartado se desarrollara revisando por separado cada una de las clases de responsabilidad existentes y señalando los argumentos por los cuales consideramos que el titular del Ejecutivo es sujeto o no, en cada caso, de las mismas. Primeramente examinaremos el supuesto específico que decidió establecer el Constituyente de 1917 y posteriormente las

¹⁶⁸ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN: *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, 2da ed., México, Tomo VIII, 1990, p. 160.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

demás clases de responsabilidad.

3.6.1. “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”.

La expresión “traición a la patria y delitos graves del orden común” nos permite distinguir, de inicio, que se trata de responsabilidad de naturaleza penal, y así nos lo confirma la inclusión del Presidente de la República en el artículo 111 constitucional párrafo cuarto, artículo que regula la responsabilidad penal de los servidores públicos, además, dicho precepto establece un procedimiento especial para acusar y resolver cuando se trate del primer mandatario. Este procedimiento consiste en que: sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos establecidos para la responsabilidad derivada de juicio político, pero en este caso dicha Cámara tendrá que resolver con base a la legislación penal aplicable.

Nos damos cuenta que al legislador Constituyente no le bastó con sujetar al Presidente de la República a sólo una clase de responsabilidad, que como ya dijimos es la penal, sino que todavía limitó las casuales por las que éste puede incurrir en ella, dejando sólo dos hipótesis, de las cuales la relativa a “delitos graves del orden común” es por demás difusa y ha dado lugar a que la doctrina la interprete desde varios puntos de vista, sin que ni el Poder Judicial Federal, a través de la jurisprudencia, se haya pronunciado al respecto; ni el Legislativo Federal haya buscado su aclaración mediante el proceso legislativo en los no pocos 87 años que constituyen toda la vigencia de nuestra Constitución Federal.

La doctrina ha justificado la disposición en la cual se menciona expresamente sólo un supuesto de responsabilidad aplicable al Presidente de la República generalmente argumentando que se busca proteger al primer

mandatario de los ataques "violentos" y "pasionales" de los otros poderes, que por ser el carácter de titular del Ejecutivo unipersonal deben protegerse las primordiales atribuciones que éste realiza, que el "destino" del más importante servidor público en nuestro país no debe dejarse en manos del Congreso Federal. en fin, lo que cambian son las palabras empleadas, más no la idea de fondo. Como ejemplo de esto citamos el criterio de ARROYO HERRERA al respecto, dicho autor considera que "este privilegio se mantiene por estimarse peligroso para la seguridad nacional el darle trato igualitario en la ley a quien tiene a su cargo la representación del Estado Nacional".¹⁶⁹ A nuestro parecer, estas consideraciones no son más que exageraciones sustentadas en el excedido poder que injustificadamente se la ha otorgado a nuestro primer mandatario, el cual hemos aceptado calladamente, y que no se tiene en cuenta que es exactamente la importancia de sus atribuciones el criterio que debe utilizarse para controlar y responsabilizar su ejercicio; pero no nos adelantemos, a lo largo de la presente investigación iremos explicando el porque de nuestras disertaciones.

Por ahora también nos parece necesario resaltar el debate que el Constituyente de 1917 sostuvo para la aprobación del artículo 108 constitucional, ya que por lo que respecta a las demás disposiciones del Título Cuarto constitucional se mostró conforme; dicho debate sólo se refirió a la omisión al considerar al Presidente de la República responsable de las violaciones a la Constitución. Los argumentos en contra fueron planteados por los Diputados Céspedes y Pintado Sánchez, quienes pidieron que ya que se le habían dado tan amplias facultades al titular del Ejecutivo frente a los otros poderes era necesario hacerlo responsable de las violaciones a la Carta Magna, señalando que todos estamos obligados a respetarla. Por otra parte los Diputados Jara, Lizardi y Ugarte defendieron dicha omisión argumentando principalmente que de lo

¹⁶⁹ ARROYO Herrera, Juan Francisco: *Regimen Juridico.*, op. cit., p. 15 y 16.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

contrario se daría lugar a la intromisión de los otros poderes en el ámbito del Ejecutivo, con lo que se rompería el régimen de equilibrio entre ellos y además alegaron que si el primer mandatario quisiera cometer un acto anticonstitucional se encontraría con la barrera del Secretario de Despacho quien está obligado a refrendarlo y por el cual además es responsable, así que el Secretario de Despacho deberá negarse a refrendar el acto anticonstitucional o de lo contrario responderá por él.¹⁷⁰ Pero parece que aun después del amplio debate el Congreso Constituyente no quedó del todo satisfecho con los comentarios vertidos ni en un sentido ni en el otro ya que el Artículo 108 fue el único no aprobado por unanimidad, sino por 101 votos a favor y 51 en contra.

Entendamos entonces que de acuerdo al Congreso Constituyente la responsabilidad del Presidente de la República en todo lo no expreso recae en el Secretario de Despacho correspondiente, el cual para salvar ser sujeto de responsabilidad deberá negarse a refrendar los actos del Ejecutivo, evitándose así que el primer mandatario incurra en violaciones a la Constitución. Esto con motivo de lo establecido por el artículo 92 constitucional el cual decreta que

“Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

También la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 13 determina que:

“Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarios o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos. Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la

¹⁷⁰ DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916 – 1917: *op. cit.*, Núm. del periódico 67, pp. 549 – 555.

Secretaría de Gobernación."

El criterio vertido por el Congreso Constituyente respecto a que la responsabilidad del Presidente de la República en lo no expreso recaiga en sus Secretarios de Estado nos resulta ilógico por varios motivos; *primero*, es el titular del Ejecutivo quien los nombra y remueve libremente (Art. 89 constitucional frac. II) de tal forma que si el Secretario de Despacho por alguna razón se negara a refrendar, el Presidente de la República puede libremente removerlo y sustituirlo por otro que sí lo haga; *segundo*, para imponer como sanción la suspensión a los Secretarios de Despacho en la responsabilidad administrativa es necesaria la autorización del Presidente de la República (Art. 21 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos); *tercero*, como ya mencionamos, el primer mandatario puede discrecionalmente otorgar indulto por delitos federales o locales si considera que el sentenciado ha presentado importantes servicios a la Nación (Art. 98 Código Penal Federal); y *cuarto*, las causales especificadas por la ley reglamentaria para incurrir en responsabilidad derivada de juicio político utilizan elementos subjetivos y además son demasiado restrictivas, por lo que se dificulta su aplicación práctica. Como podemos observar lo anterior se vuelve un círculo vicioso que en nada nos favorece.

Comprendamos entonces que entre más profundizamos al análisis más confuso se torna; aunado a esto, aunque la Constitución Federal sí contenga disposiciones relativas a la responsabilidad del Presidente de la República la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta lo relativo a la responsabilidad derivada de juicio político y declaración de procedencia, omite incluirlo expresamente como sujeto de la misma, lo cual viene a complicar aún más la aplicación de los preceptos constitucionales. Lo anterior nos muestra que hay mucho que revisar para poder comprender los alcances de dichas disposiciones específicas, así que a continuación iremos desglosando una a una las partes que la integran.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

A) "DURANTE EL TIEMPO DE SU ENCARGO".

Esta expresión utilizada en el primer párrafo del artículo 111 constitucional para determinar el ámbito de validez temporal en la aplicación de la responsabilidad penal de los servidores públicos con inmunidad procesal, tema que ya estudiamos, también se incluyó en el supuesto concreto del Presidente de la República contenido en el párrafo cuarto del mismo artículo, la cual debemos entender con base en los siguientes criterios ajustables a este caso específicamente:

- La expresión "durante el tiempo de su encargo" es mucho más amplia en su alcance que la relativa a "en el ejercicio de sus funciones" empleada en los supuestos de juicio político y de responsabilidad administrativa; "durante el tiempo de su encargo" significa que la protección del Presidente de la República se extiende más allá de sus funciones y abarca cualquier acto de su vida pública o privada; esto quiere decir que dicha protección incluye tanto las conductas que realice con motivo de su cargo, es decir, en su carácter de servidor público, como también aquellas que efectúe como particular.
- Esta expresión no sólo se aplica por lo que respecta a la responsabilidad penal del primer mandatario sino que se extiende a las otras clases de responsabilidad; con esto queremos decir que dicho servidor público durante el tiempo de su encargo no es sujeto expreso de las demás modalidades de responsabilidad, aun suponiendo que cometiera alguna de las causales establecidas en cada caso; ni siquiera es sujeto de responsabilidad penal por cometer delitos federales o locales en el tiempo su cargo que no consistan en "traición a la patria y delitos graves del orden común".
- Esta protección termina cuando el titular del Ejecutivo se hubiere

separado de su encargo por cualquier motivo, incluso antes del término establecido para concluir el mismo. Por lo que al separarse de dicho encargo podrá ser sujeto de las demás modalidades de responsabilidad por las conductas cometidas durante el tiempo del mismo; asimismo podrá ser sujeto de responsabilidad penal por cometer delitos federales o locales no incluidos en las hipótesis de traición a la patria y los "graves del orden común". Ambos casos siempre y cuando no hubiere finalizado el plazo de prescripción.

- Además también podrá ser sujeto de responsabilidad penal al separarse de su encargo por "traición a la patria y delitos graves del orden común" cuando la acción penal respectiva no se haya ejercitado durante el tiempo en que el Presidente de la República desempeñó su cargo, sino después de separarse del mismo, ya que recordemos, la prescripción se interrumpe.
- De acuerdo a la expresión estudiada tampoco se le puede acusar por delitos cometidos con anterioridad al tiempo de su encargo, para los cuales la prescripción se interrumpe (siempre y cuando no hayan prescrito antes de que el titular del Ejecutivo inicie su cargo). Es decir, que para ejercitar la acción penal correspondiente es necesario esperar a que el referido servidor público se hubiere separado de dicho encargo.

Después de dejar aclarado el alcance de la expresión incluida por el Constituyente de 1917 continuemos con el análisis de los demás elementos que conforman el supuesto expreso de responsabilidad del Presidente de la República.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

B) TRAICIÓN A LA PATRIA.

De todos los elementos que conforman el supuesto específico de responsabilidad del primer mandatario éste es el que nos resulta más claro. traición a la patria es un delito de carácter federal, y por ende tipificado en el Código Penal Federal en los artículos 123 al 126, correspondientes al Título Primero denominado "Delitos Contra la Seguridad de la Nación", que a la letra dicen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

protectorado extranjero.

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

Artículo 145.- Se aplicará pena de cinco a cuarenta años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil pesos al funcionario o empleado de los Gobiernos Federal o Estatales, o de los Municipios, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal o de servicios públicos, federales o locales, que incurran en alguno de los delitos previstos por este Título (Delitos Contra la Seguridad de la Nación).

Cabe mencionar que no se concederá indulto cuando se trate de sentenciado por el delito de traición a la patria (Art.97 Código Penal Federal). En todos los casos las sanciones consistirán en privación de la libertad y multa conjuntamente, incluso nuestra Carta Magna señala que por su comisión en guerra extranjera podrá interponerse la pena de muerte (Art.22 último párrafo).

Como observamos este tipo penal contiene entre sus hipótesis una dualidad penal y política. En general podemos decir que este delito se origina cuando un mexicano o extranjero, en su caso, en tiempo de paz o de guerra, realice actos tendientes a propiciar la intervención perjudicial a los intereses de nuestro país de un gobierno o individuos extranjeros.

Continuemos ahora con el examen del tercer elemento del supuesto expreso de responsabilidad para el Presidente de la República.

C) “DELITOS DEL ORDEN COMÚN”.

Para su estudio dividiremos la expresión “delitos graves del orden común” en dos partes que analizaremos por separado, tratando de esta forma lograr una

mayor claridad al momento de interpretarla conjuntamente. Primero señalaremos lo que a nuestro criterio debe entenderse por “delitos del orden común”, por ser su explicación más sencilla, y en el siguiente apartado revisaremos lo que debe entenderse por “delitos graves”.

Los delitos del “orden común” nos parecen una expresión fácil de interpretar si atendemos a los textos constitucionales anteriores. De acuerdo a ellos el significado de dicha expresión debe explicarse según las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, los delitos comunes deben entenderse en contraposición a los delitos oficiales; para esto es necesario recordar que anteriormente se llamaba delitos oficiales a los supuestos que hacían referencia a una responsabilidad principalmente de carácter político. Es decir que al mencionar a los delitos comunes se hacía alusión a aquellos delitos de naturaleza penal, por decirlo de alguna manera, para distinguirlos de los mal llamados “delitos” oficiales que se trataban de responsabilidad principalmente de carácter político.

- En segundo lugar, debemos recordar que fueron las *Siete Leyes Constitucionales* de 1836 las que emplearon por primera vez el término “delitos comunes”, pero sólo con motivo de su carácter centralista que no distinguía entre los ordenes de gobierno federal, local y municipal, y por tanto tampoco distinguía a los delitos federales de los locales o comunes; esta expresión fue repetida en las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843, también de carácter centralista; hasta entonces su inclusión en los textos constitucionales estaba justificada, pero a partir de *El Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847 la utilización de dicho término perdió toda razón de ser, ya que desde aquel momento los textos constitucionales le han otorgado a nuestro país un carácter federal. El Acta de 1847 a pesar de devolver la vigencia a la Constitución

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

de 1824, la cual también era de carácter federal y no contenía dicho término, sí lo incluyó al modificar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Los textos constitucionales siguientes lo único que hicieron fue repetirlo sin ninguna corrección. Por tales razones se sigue empleando hasta nuestros días, incluso a mi consideración, sin razonarlo profundamente el legislador constituyente lo copió de nuestra Constitución de 1857, buscando sólo reducir los supuestos de responsabilidad del Presidente de la República.

La expresión interpretada de esta forma debe comprender tanto a los delitos federales como a los locales o comunes, ya que nuestra actual Constitución no tiene el carácter de centralista; de lo contrario el Presidente de la República no podría ser responsable por delitos federales, lo cual nos resulta ilógico.

D) “DELITOS GRAVES”.

Primero es necesario aclarar que ningún ordenamiento ni jurisprudencia señala como deben interpretarse estos “delitos graves”, de tal forma que ha recaído en la doctrina interpretar dicha expresión. Por lo que en este apartado nos corresponde revisar los criterios existentes para determinar lo que debe entenderse por “delitos graves”, y para tal efecto aludiremos las diferentes posiciones utilizadas por los doctos en esta materia, la cual, cabe señalar, constituye la más debatida en materia de responsabilidad del Presidente de la República.

Como ejemplo de la clara omisión en que se ha incurrido, incluso desde el Congreso Constituyente de 1917, en señalar lo que debe entenderse por “delitos graves” consideramos oportuno hacer referencia a lo expresado en el dictamen

acerca del Título Cuarto constitucional:

"La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común."¹⁷¹

Podemos observar entonces que el Congreso Constituyente a pesar de recalcar la importancia de la expresión aludida en ningún momento especifica claramente como debe interpretarse.

Varios doctrinarios señalan que los delitos graves son aquellos en que el indiciado o, en su caso, el procesado no obtiene el derecho a la libertad provisional bajo caución, prevista en el artículo 20 constitucional o incluso que son los mencionados por el artículo 22 constitucional.¹⁷² Contrario a lo sostenido en este último planteamiento TENA RAMÍREZ nos explica que los delitos contenidos en el artículo 22 constitucional no pueden considerarse para ser aplicados en el caso de responsabilidad del Presidente de la República ya que "ciertamente el criterio que inspiró la clasificación de delitos que contiene el Art. 22, tuvo en cuenta que se trata de delitos graves, ya que autoriza para ellos la pena de muerte. Pero también partió del supuesto de que son delitos cometidos por particulares, por gentes susceptibles de incurrir en ellos dentro de su ambiente social y por sus condiciones personales. Ese criterio no sirve para suponer que el jefe del Estado se encuentre, al igual que todos los demás, en condiciones de cometer tales delitos. Las especiales circunstancias en las que actúa no hacen presumible que se convierta en plagiaro, salteador de caminos, pirata, etc., que son las hipótesis del Art. 22. Parecería indecoroso que la ley previera, siquiera en hipótesis aventuradas, que el jefe de Estado pudiera

¹⁷¹ Ibidem, núm. del periódico 61, p. 424.

¹⁷² Se podrá imponer pena de muerte a: Traidor a la patria en guerra extranjera, parricida, homicida con alevosía, premeditación o ventaja, incendiario, plagiaro, salteador de caminos, pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

cometer esos crímenes. Y podría parecer, además, que el autorizar el enjuiciamiento por delitos que no se cometerán se trata de hacer a un lado aquellos otros que el Jefe de Estado, en la especial situación que guarda, sí es susceptible de cometer”.¹⁷³

Otra interpretación manejada por la doctrina es la relativa a que dichos delitos “graves” son aquellos específicamente así señalados en los ordenamientos penales federales o locales. En el ámbito federal existe un catálogo específico dentro del Código Federal de Procedimientos Penales en que se enlista los delitos considerados graves,¹⁷⁴ cabe señalar que el legislador

¹⁷³ TENA Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional...*, op. cit., pp. 576 y 577.

¹⁷⁴ Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes: I. Del Código Penal Federal, los delitos siguientes: 1) Homicidio por culpa grave, previsto en el artículo 60, párrafo tercero; 2) Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126; 3) Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128; 4) Terrorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero; 5) Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero; 6) Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145; 7) Piratería, revisto en los artículos 146 y 147; 8) Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis; 9) Evasión de presos, revisto en los artículos 150 y 152; 10) Ataques a las vías de comunicación, previsto en los artículos 168 y 170; 11) Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 Bis párrafo tercero; 12) Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 Bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice I, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primcro y 198, parte primera del párrafo tercero; 13) Corrupción de menores o incapaces, previsto en el artículo 201; y pornografía infantil, previsto en el artículo 201 bis; 14) Los previstos en el artículo 205, segundo párrafo; 15) Explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208; 16) Falsificación y alteración de moneda, previsto en los artículos 234, 236 y 237; 17) Falsificación y utilización indebida de documentos relativos al crédito, previsto en el artículo 240 Bis, salvo la fracción III; 18) Contra el consumo y riqueza nacionales, previsto en el artículo 254, fracción VII, párrafo segundo; 19) Violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 Bis; 20) Asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo; 21) Lesiones, previsto en los artículos 291, 292 y 293, cuando se cometa en cualquiera de las circunstancias previstas en los artículos 315 y 315 Bis; 22) Homicidio, previsto en los artículos 302 con relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323; 23) Secuestro, previsto en el artículo 366, salvo los dos párrafos últimos, y tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter; 24) Robo calificado, previsto en el artículo 367 cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372 y 381, fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XV y XVI; 25) Robo calificado, previsto en el artículo 367, en relación con el 370 párrafos segundo y tercero, cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en el artículo 381 Bis; 26) Comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter; 27) Sustracción o aprovechamiento indebido de hidrocarburos o sus derivados, previsto en el artículo 368 Quáter, párrafo segundo; 28) Robo, previsto en el artículo 371, párrafo último; 29) Robo de vehículo, previsto en el artículo 376 Bis; 30) Los previstos en el artículo 377; 31) Extorsión, previsto en el artículo 390; 32) Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis, y 32) Bis Contra el Ambiente, en su comisión dolosa, previsto en los artículos 414, párrafos primero y tercero, 415, párrafo último, 416, párrafo último y 418, fracción II, cuando el volumen del derribo, de la extracción o de la tala, exceda de dos metros

federal no incluye en este catálogo a ninguno de los delitos previstos por el Código Penal Federal en el título denominado "Delitos Cometidos por Servidores Públicos". El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal sin hacer un catálogo de los mismos señala en su artículo 268 las características de los delitos graves.¹⁷⁵

Existe una interpretación distinta a las anteriores, en la cual se considera

cubicos de madera, o se trate de la conducta prevista en el párrafo último del artículo 419 y 420, párrafo último. 33) En materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 Bis. 34) Desaparición forzada de personas previsto en el artículo 215-A II De la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el previsto en el artículo 2. III. De la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los delitos siguientes: 1) Portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 83, fracción III; 2) Los previstos en el artículo 83 Bis, salvo en el caso del inciso i) del artículo 11. 3) Posesión de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, en el caso previsto en el artículo 83 Ter, fracción III; 4) Los previstos en el artículo 84, y 5) Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 84 Bis, párrafo primero. IV. De la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, el delito de tortura, previsto en los artículos 3o. y 5o. V. De la Ley General de Población, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138. VI. Del Código Fiscal de la Federación, los delitos siguientes: 1) Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 fracciones I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III, segundo párrafo del artículo 104, y 2) Defraudación fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado se ubique en los rangos a que se refieren las fracciones II o III del artículo 108, exclusivamente cuando sean calificados. VII. De la Ley de la Propiedad Industrial, los delitos previstos en el artículo 223, fracciones II y III. La tentativa punible de los ilícitos penales mencionados en las fracciones anteriores, también se califica como delito grave. VIII. De la Ley de Instituciones de Crédito, los previstos en los artículos 111; 112, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto la fracción V, y 113 Bis, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112; IX. De la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los previstos en los artículos 98, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones IV y V, y 101, X. De la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, los previstos en los artículos 112 Bis; 112 Bis 2, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 Bis 3, fracciones I y IV, en el supuesto del cuarto párrafo, 112 Bis 4, fracción I, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112 Bis 3, y 112 Bis 6, fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo; XI. De la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, los previstos en los artículos 141, fracción I; 145, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones II, IV y V; 146 fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo, y 147, fracción II inciso b), en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 146; XII. De la Ley del Mercado de Valores, los previstos en los artículos 52, y 52 Bis cuando el monto de la disposición de los fondos o de los valores, títulos de crédito o documentos a que se refiere el artículo 3o. de dicha ley, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; XIII. De la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los previstos en los artículos 103, y 104 cuando el monto de la disposición de los fondos, valores o documentos que manjen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y XIV. De la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, los previstos en el artículo 96.

¹⁷⁵ Para todos los efectos legales, son graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años. Respecto de estos delitos no se otorgará el beneficio de la libertad provisional bajo caución previsto en la fracción I del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El término medio aritmético es el cociente que se obtiene de sumar la pena mínima y la máxima del delito de que se trate y dividirlo entre dos.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

que es el Congreso de la Unión el que califica la gravedad de los delitos tratándose del Presidente de la República, de tal manera nos lo manifiesta TENA RAMÍREZ al explicarnos que "la expresión delitos graves del orden común es ambigua y peligrosa. Rompiendo con todos nuestros precedentes constitucionales, que habían sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el jefe del Ejecutivo, la Constitución del 57 introdujo la fórmula que se conserva en la vigente. En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la actual), queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del Jefe de Estado".¹⁷⁶ Siguiendo con el criterio sustentado por el mismo autor "se utiliza la expresión delitos graves y no simplemente "delitos" con el objeto de evitar que las Cámaras, en una decisión hostil estuvieran en posición de suspenderlo o destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera".¹⁷⁷

En el mismo sentido se pronuncia CARPIZO al afirmar que "es el Senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza el Presidente, pero por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14 constitucional, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley".¹⁷⁸

En todo caso, como ya mencionamos, ninguna disposición jurídica establece como debe entenderse la expresión "delitos graves", si como los graves que específicamente indica la legislación local o federal; si como los que señala el artículo 20 constitucional al negar al inculpado la garantía de libertad provisional; si como los que señala el artículo 22 al autorizar la pena de muerte; si

¹⁷⁶ TENA Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 576.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ CARPIZO, Jorge: *El Presidencialismo Mexicano*, 11 ed., México, Ed. Siglo XXI, 1993, p. 211.

los tiene que señalar la Constitución Federal; si los tiene que señalar la ley reglamentaria; o si los tiene que determinar a criterio el Congreso Federal.

Nosotros consideramos que no habiendo ninguna disposición concreta al respecto deberán ser las Cámaras del Congreso de la Unión quienes califiquen la gravedad de los delitos, tomando en cuenta las repercusiones sociales y políticas de los mismos, y protegiendo los intereses de la Nación. Creemos que debería incluirse tanto los delitos que dicho mandatario cometa con motivo de su cargo como aquellos que realice en su carácter de particular. Lo anterior porque no nos parece adecuado tener un primer mandatario homicida o que se enriquezca ilícitamente, por mencionar algunos ejemplos.

Habiendo revisado uno a uno los elementos del supuesto de responsabilidad penal del Presidente de la República establecido en el artículo 108 constitucional, pasemos ahora al estudio del procedimiento específico mediante el cual se resolverá sobre la responsabilidad de dicho servidor público.

E) PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO.

La Constitución en su artículo 111 párrafo cuarto determina la aplicación de un procedimiento específico cuando el Presidente de la República cometiere el delito de traición a la patria o los graves del orden común, en este procedimiento en ningún momento se contempla la participación de un tribunal penal, dejando la substanciación del mismo por entero a las Cámaras del Congreso de la Unión, las cuales deberán llevarlo a cabo siguiendo las reglas establecidas para el juicio político. En este caso el Senado será el encargado de resolver el fondo de la causa que versa sobre la responsabilidad penal del titular del Ejecutivo y determinar la sanción con base en la legislación penal aplicable.

Nos parece que la actuación del Senado al imponer la sanción genera una

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

contradicción con lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, el cual determina que la imposición de las penas (refiriéndose a las de naturaleza penal) es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

Por lo que respecta a la prescripción, cuando no se ejercitó la acción penal correspondiente por “traición a la patria y delitos graves del orden común” durante el tiempo del encargo del titular del Ejecutivo el plazo de ésta no podrá ser inferior a tres años y no comenzará a correr sino hasta que dicho servidor público se hubiere separado del cargo. Además, debemos considerar que si por el contrario, si se ejercitó la acción penal correspondiente durante el tiempo del encargo del Presidente de la República y el Senado después de substanciar el procedimiento lo declara inocente no existiría ninguna posibilidad de proceder penalmente contra él, por las mismas conductas, después de que éste se separara de su encargo, ya que en este caso el Senado sí resuelve el fondo de la causa.

Atendiendo a la regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, diremos que en este caso también es necesario que la denuncia respectiva se realice ante el Ministerio Público correspondiente para que sea éste el encargado de presentarla ante la Cámara de Diputados, previo cumplimiento de los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal.

En cuanto a los recursos o medios de impugnación contra la sentencia que declare culpable al titular del Ejecutivo no procede ninguno, ya que debemos recordar que las resoluciones de las Cámaras Federales son inatacables. Respecto del indulto cabría preguntarse si el titular de la facultad discrecional para otorgarlo puede concedérselo a sí mismo cuando considere que ha prestado “importantes servicios a la Nación” y no se trate de delitos de espionaje, traición a la patria, terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delito intencional contra la vida y secuestro, ni de reincidente por delito intencional, ni la sanción aplicable sea inhabilitación para desempeñar determinado cargo o

empleo (Arts. 97 y 95 Código Penal Federal).

Es importante hacer énfasis en que sólo se podría separar de su encargo al Presidente de la República cuando como consecuencia de la responsabilidad penal la pena aplicable fuera inhabilitación, destitución o privación de la libertad. Incluimos este último supuesto ya que la privación de la libertad tendría como consecuencia lógica la imposibilidad material de continuar ejerciendo el cargo, esto aún cuando dicha pena fuere menor al término establecido para concluir el cargo de Presidente, debiéndose aplicar entonces las reglas establecidas por los artículos 84 y 85 constitucionales, referentes a la sustitución por faltas del mismo.

De lo anterior nos resulta la siguiente consideración: **el Presidente de la República no cuenta con inmunidad procesal**; y las razones para afirmarlo son las mencionadas a continuación:

- Primera, no es mencionado por el primer párrafo del artículo 111 constitucional que enlista a los servidores públicos federales para los cuales es requisito previo a la actuación de los tribunales penales correspondientes la declaración de procedencia.
- Segunda, no es considerado sujeto de declaración de procedencia por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de acuerdo al contenido de su artículo 25.
- Tercera, recordemos que el objeto de la declaración de procedencia es sujetar al servidor público a los tribunales ordinarios, pero en este caso en ningún momento se permite la intervención de dichos tribunales durante la substanciación del procedimiento.
- Cuarta, recordemos también que la declaración de procedencia tiene como efecto suspender al servidor público mientras dura el

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

procedimiento ante la autoridad penal correspondiente, y por lo tanto, retirarle la inmunidad procesal inherente al cargo; pero en este caso como la autoridad que substanciará el procedimiento es la Cámara de Senadores no se suspende al Presidente durante el mismo, aún cuando la Cámara de Diputados sostenga la acusación ante la de Senadores.

- o Además, si el Presidente de la República incurriera en cualquier delito federal o local durante el tiempo de su encargo, que no sea traición a la patria o delitos graves del orden común, el procedimiento penal deberá realizarse cuando dicho servidor público se haya separado de su encargo y la substanciación del mismo será ante los tribunales ordinarios, sin intervención de ninguna de las Cámaras Federales.

Después de haber estudiado todos los elementos que integran el supuesto específico de responsabilidad del Presidente de la República establecido en el Título Cuarto constitucional, nos corresponde verter los argumentos por los cuales consideramos que el titular del Ejecutivo es o no sujeto en las demás modalidades de responsabilidad, incluso en la responsabilidad penal que no consista en "traición a la patria y delitos graves del orden común".

3.6.2. LOS DEMÁS SUPUESTOS NO ESTABLECIDOS EXPRESAMENTE.

Pensamos que el Presidente de la República pudiera ser sujeto de las demás modalidades de responsabilidad, en primera instancia, de acuerdo a las siguientes razones:

1. El artículo 108 constitucional al señalar a los servidores públicos sujetos a las modalidades de responsabilidad del Título Cuarto constitucional dice al inicio del primer párrafo: "Para los efectos de las

responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular...", y aquí es donde consideramos que el titular del Ejecutivo puede incluirse como sujeto de todas las clases de responsabilidad, ya que éste es un representante de elección popular.

2. También consideramos que el primer mandatario es responsable en las demás clases de responsabilidad atendiendo a las reglas específicas de cada una, las cuales serán revisadas en los siguientes apartados.

3.6.2.1. RESPONSABILIDAD PENAL.

Como hemos estudiado la frase "durante el tiempo de su encargo" le otorga una inmunidad temporal al Presidente de la República por cuanto hace a todos los delitos que no se encuentren comprendidos entre los de "traición a la patria y delitos graves del orden común". Esto quiere decir que cuando el Presidente de la República se separe de su encargo por cualquier motivo sí podrá ser responsable penalmente por cualquier clase de delitos, ya sean los cometidos en el carácter de servidor público como los cometidos en su carácter de particular, incluyendo los perpetrados durante el tiempo de su encargo como los realizados con anterioridad a éste que no hayan prescrito; para aclarar esto debemos recordar que el artículo 114 constitucional en su segundo párrafo establece que el plazo de prescripción no comenzará a correr sino hasta que el servidor público sea separado de su encargo por cualquier motivo y nunca podrá ser inferior a tres años, sin importar si el servidor público cuenta o no con inmunidad procesal; además, dicho precepto constitucional también determina que la prescripción por los delitos cometidos con anterioridad al cargo será interrumpida. Lo cual permite solicitar a las autoridades penales competentes el ejercicio de la acción penal por lo menos durante los siguientes tres años después de que el titular del Ejecutivo se separe de su cargo. Por lo que atañe al

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

procedimiento, éste será substanciado enteramente ante la autoridad penal competente (federal o local), desde la presentación de la denuncia hasta la resolución correspondiente, sin la intervención de las Cámaras Federales.

Aunado a lo anterior, recordemos también que el Código Penal Federal en su Título Décimo (“Delitos Cometidos por Servidores Públicos”) y Décimo Primero (“Delitos Cometidos Contra la Administración de Justicia”) aunque no mencionan expresamente al Presidente de la República como sujeto sí incluyen para tal efecto a toda persona que maneje recursos económicos federales, supuesto en el que se puede incluir el primer mandatario; pero en este caso también deberá atenderse lo señalado en el párrafo anterior y a las prevenciones específicas señaladas en el apartado respectivo a la responsabilidad penal.

3.6.2.2. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE JUICIO POLÍTICO.

El Presidente de la República, tal como existe en las disposiciones constitucionales vigentes y reglamentarias, durante el tiempo de su encargo no es sujeto de juicio político; ya que no está contemplado ni en el artículo 110 constitucional, ni en el artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para dicho efecto. Incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterio para determinar que el titular del Ejecutivo no es sujeto de juicio político, esto de acuerdo al siguiente rubro:

“JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES”,

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Febrero de 2000. Tesis: p./J.2/2000. Página: 515.

Pero debemos tener en cuenta que la inmunidad temporal otorgada a favor

del Presidente de la República para no ser sujeto a juicio político bajo la expresión “durante el tiempo de su encargo”, y en general para no ser sujeto a las demás modalidades de responsabilidad, termina cuando éste se separa de su encargo por cualquier motivo, y por otro lado resalta el hecho de que la prescripción para iniciar el procedimiento de juicio político termina hasta un año después de que el servidor público se separe de su encargo; entonces a nuestro criterio en este supuesto el Presidente sí podría ser sujeto a juicio político, aunque la sanción aplicable sería la inhabilitación, ya que si éste se ha separado de su encargo la destitución no es procedente, a menos que se encuentre desempeñando un cargo distinto. Las sanciones deberán aplicarse antes del término de un año contado desde el inicio del procedimiento. Vale la pena cuestionar si la aplicación de la inhabilitación constituye pena suficiente por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho cuando el primer mandatario después del término de su cargo no regresa a formar parte del servicio público.

De tal forma que bajo la regulación vigente no tiene caso entablar un juicio político contra el Presidente de la República, a menos que éste desempeñe un cargo distinto para que pueda aplicarse la destitución, pero aún así consideramos que la pena carece de mayor importancia; en todo caso podría considerarse como una reafirmación pública de las violaciones en que haya incurrido, esto con motivo de la publicidad característica del juicio político.

A nuestro criterio el Presidente de la República debería ser el primero en la lista de sujetos a juicio político, incluso debería modificarse su régimen de responsabilidades de acuerdo a nuestra propuesta final, ya que por el gran cúmulo de atribuciones que maneja no está exento de cometer actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho o cualquiera de las conductas específicas señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o más importante aún, de violar la

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Constitución.

Protegiendo al primer mandatario al no señalarse como sujeto de ésta modalidad de responsabilidad, para que "no sea molestado en el ejercicio de sus atribuciones" se incurre en un error grave, ya que a nuestra consideración es precisamente por la importancia de sus atribuciones por lo que debería estar sujeto a un mayor control y por tanto a responsabilidad. Debe existir un régimen de responsabilidades presidencial que sea eficaz y que pueda ejercitarse al momento de cometerse la conducta, incluso que la prevenga.

El juicio político en nuestro país actualmente constituye, aunque con varios defectos, el principal medio para proteger los intereses de los gobernados; por lo tanto es incorrecto que no se considere sujeto de éste al Presidente de la República, incluso debería considerarse la modificación de su régimen de responsabilidades para incluir el supuesto general de violación a la Constitución, mediante el cual se determinará la substanciación del procedimiento respectivo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mientras no exista un tribunal constitucional, por ser el órgano de mayor importancia en la materia. Esto principalmente por la trascendencia de las atribuciones que desempeña, las cuales revisaremos en el último capítulo de la presente investigación. Para ello nos resulta más correcta la aplicación de una responsabilidad como se determina en los sistemas parlamentarios, donde las funciones del Ejecutivo se dividen entre un Jefe de Estado y un Gobierno, el primero con responsabilidad jurídica y el segundo con responsabilidad tanto jurídica como política.

3.6.2.2.1. PROTESTA.

Aunado a lo anterior cabe mencionar que a nuestro criterio el Presidente de la República debería también ser sujeto de responsabilidad derivada de juicio

político en nuestro sistema jurídico vigente, con motivo del contenido de la protesta que está obligado a realizar al tomar posesión de su cargo, el cual, de acuerdo al artículo 87 constitucional, es el siguiente:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de que ella emanen y desempeñar leal 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."

Además el artículo 128 constitucional también establece al respecto de la protesta:

Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Con base en esta protesta, se observa que el incumplimiento de la misma de muchas formas se encuentra como causal de juicio político de acuerdo al supuesto general contenido en el artículo 109 constitucional segundo párrafo y los supuestos específicos mencionados por el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Al efecto, debemos tomar en cuenta la importancia que se ha dado a esta protesta desde los textos constitucionales anteriores. De acuerdo a BURGOA de no sujetarse a juicio político por violar la protesta "el incumplimiento de la obligación que tiene el Ejecutivo Federal de promulgar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, no origina acusación alguna aunque implique la desatención de dicho deber y una grave violación constitucional".¹⁷⁹

Consideramos que las fórmulas de la protesta son muy importantes dentro de nuestro sistema constitucional y coincidimos con el criterio de HERRERA PÉREZ cuando señala que "éstas no son meras descripciones, pues tienen la

¹⁷⁹ BURGOA, Ignacio: *Derecho...*, op. cit., p. 783.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

misma fuerza que cualquier otro precepto de la Constitución, además de que doctrinalmente hablando, y de acuerdo con la intención del constituyente, debe sistematizarse dentro de las más generales de las defensas constitucionales”.¹⁸⁰

3.6.2.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Para este caso, al igual que en el de juicio político, ni la Constitución Federal, ni la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos mencionan expresamente como sujeto de responsabilidad al Presidente de la República. Pero las disposiciones legales que en ambos ordenamientos regulan la responsabilidad administrativa federal nos permiten considerar como sujeto de ésta al titular del Ejecutivo.

Recordemos que la Constitución Federal en el título respectivo no señala una clasificación de sujetos específica para esta modalidad de responsabilidad, por lo que debe entenderse que serán sujetos a ésta los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del artículo 108, el cual incluye a los servidores públicos federales y del Distrito Federal que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza. Consideramos entonces que el Presidente de la República podría ser sujeto de la misma por ser “representante de elección popular”.

Por su parte el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos repite que son sujetos de esta ley los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, tengan éstas o no el carácter de servidor público. Entonces también consideramos que el primer mandatario podría ser sujeto de responsabilidad

¹⁸⁰ HERRERA Pérez, Agustín: *Las Responsabilidades...*, op. cit., p. 84.

administrativa con motivo del manejo de recursos económicos federales.

Además, la ley reglamentaria en su Título Tercero relativo al Registro Patrimonial de los servidores públicos sí menciona expresamente al Presidente de la República como sujeto obligado a presentar las declaraciones patrimoniales correspondientes, en consecuencia, si se incumple esta obligación se substanciara el procedimiento administrativo respectivo y se impondrán además de las sanciones por falta administrativa, reguladas por los artículos 13 al 17, las señaladas para el caso específico por el artículo 37 de la misma ley reglamentaria; de estas últimas las únicas que consideramos aplicables en el caso del titular del Ejecutivo son: 1) la suspensión del infractor por un periodo de quince días naturales cuando éste no presente la declaración inicial, y; 2) inhabilitación por un año, pero ésta sanción sólo se aplicaría cuando el primer mandatario omitiera, sin causa justificada, la presentación de la declaración de conclusión del encargo; es obvio que una vez más se pretende proteger al Presidente de la República, excluyéndolo de los supuestos de sanción específicos. Consideramos también que, por otra parte, el titular del Ejecutivo sí puede ser castigado conforme a las sanciones aplicables a la infracción administrativa en general, ya que como se ha mencionado el incumplimiento de cualquier obligación en el servicio público trae como consecuencia responsabilidad administrativa para el servidor público que la dejare de observar y entre estas obligaciones se encuentra la presentación de la declaración patrimonial.

Por lo tanto podemos concluir que el Presidente de la República, atendiendo a las razones anteriores, si es sujeto de responsabilidad administrativa en dos casos:

- Por el manejo de recursos públicos federales, cuando sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su cargo; por lo que

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

será sujeto al procedimiento administrativo general y castigado conforme a las sanciones por falta administrativa. En este caso será responsable por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley reglamentaria, incluyéndose entre ellas varias que deben ser observadas incluso un año después de separarse el servidor público de su cargo (Arts. 8 y 9 LFRASP).

- Por el incumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones patrimoniales correspondientes, en cuyo caso, además de las sanciones por falta administrativa general podrán imponerse las específicas de suspensión por un periodo de quince días naturales e inhabilitación por un año, ambas revisadas párrafos anteriores.

El problema es que el supuesto específico de responsabilidad del Presidente de la República determina “que durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común” y la prescripción en materia de responsabilidad administrativa será, de acuerdo al artículo 114 constitucional, de tres años cuando las infracciones fueren graves, y de acuerdo a la ley reglamentaria será de cinco años tratándose de las infracciones graves que ésta misma señala (en las cuales no se incluye el incumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones patrimoniales correspondientes) y de tres años en los demás casos. Ambos plazos serán contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo, y correrán independientemente de que el servidor público se encuentre o no en el cargo.

Por lo tanto a primera vista pareciera que existe imposibilidad material para sujetar a procedimiento de responsabilidad administrativa al Presidente de la República, pero esta imposibilidad sólo se restringe al tiempo de su encargo, ya que al término de éste podrá sujetarse a dicho procedimiento sin mayor

problema, incluso por las infracciones administrativas originadas desde el inicio de su cargo, esto por las siguientes razones:

1. Aunque la prescripción corre independientemente de que el servidor público se encuentre o no en su encargo, podemos interponer la denuncia al término de dicho cargo por las infracciones administrativas, siempre y cuando no hayan prescrito, y debemos recordar que el plazo mínimo de prescripción contemplado en la ley reglamentaria es de tres años, así que aquí quedan comprendidas las infracciones administrativas que el Presidente de la República cometa en los últimos tres años de su periodo.
2. Por lo que respecta a la responsabilidad administrativa por las infracciones cometidas en los primeros tres años de su encargo, debemos recordar que el artículo 34 de la ley reglamentaria nos menciona que la prescripción se interrumpe al iniciarse los procedimientos previstos por esta ley y si se dejare de actuar en ellos la prescripción empezara a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción. Lo anterior nos deja claro que con el simple hecho de la presentación de la denuncia la prescripción se interrumpe, entonces tenemos tres años para presentar la denuncia y tres años para substanciar el procedimiento, completándose así los seis años que dura el cargo de Presidente de la República.

La autoridad competente para substanciar el procedimiento será en este caso la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por ser la máxima autoridad en materia administrativa para tal efecto dentro del Ejecutivo Federal.

Dentro de las disposiciones que regulan el procedimiento se establece la posibilidad de suspender temporalmente al servidor público de su empleo, cargo o comisión, si a juicio de la autoridad competente así conviene para la conducción

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

o continuación de las investigaciones (Art. 21 fracción V LFRASP). Esta suspensión temporal aunque no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, consideramos que no puede ser aplicable al caso del primer mandatario, ya que como vimos el procedimiento por responsabilidad administrativa sólo podrá substanciarse en su totalidad y resolverse después de que dicho mandatario se ha separado de su encargo.

3.6.2.4. RESPONSABILIDAD CIVIL.

Como mencionamos en el apartado respectivo todo servidor público está obligado a responder por los daños y perjuicios que cometa tanto en su carácter de servidor público como en su carácter de particular. Además recordemos que para el caso de la responsabilidad civil no existe inmunidad para nadie, ya que los juicios civiles no interrumpen la función pública por lo que no es necesario protegerla con inmunidad

De tal manera que el Presidente de la República sí es sujeto de responsabilidad civil por los daños y perjuicios que cause tanto como particular, como aquellos causados con motivo del ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas. Para el primero de estos supuestos deberá atenderse a lo dispuesto por la legislación civil, respondiendo el primer mandatario con su propio patrimonio sin que en ningún caso intervenga el Estado como responsable solidario ni subsidiario.

A nuestro juicio el Presidente de la República puede ser o no responsable civilmente de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Será sujeto a responsabilidad civil que derive de un procedimiento puramente civil; cuando en el ejercicio de sus funciones cause daño moral o daños y perjuicios. Estará obligado a pagar el daño de su propio

patrimonio pero contará, al igual que los demás servidores públicos, con el beneficio de la responsabilidad solidaria o subsidiaria del Estado, dependiendo del dolo o la culpa de la conducta, si fuere dolosa el Estado será responsable solidario, y si fuere culposa el Estado será responsable subsidiario, pero en este último caso aún con el carácter de responsable subsidiario el Estado estará obligado a cubrir la reparación del daño cuando el titular del Ejecutivo no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder por los daños o perjuicios casos. Recordemos que la prescripción para este supuesto será de dos años a partir de realizado el daño, sin importar si el servidor público esté desempeñando su cargo o no.

2. Será sujeto de responsabilidad civil que se origine como consecuencia de responsabilidad penal por la comisión de un delito. Para este caso las disposiciones se aplican en dos supuestos distintos:
 - o El primero, en el cual el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo resultare obligado a reparar el daño con motivo de la comisión del delito de traición a la patria o los "graves del orden común" ya que sólo por estos supuestos específicos se puede responsabilizar penalmente al titular del Ejecutivo durante el tiempo de su encargo. Esto de acuerdo a que la Cámara de Senadores deberá imponer las sanciones con base a la legislación penal aplicable, y ésta incluye como pena la reparación del daño. La reparación del daño podrá ser entonces a favor de un particular o del Estado, según el caso. En este supuesto el Estado responderá solidaria o subsidiariamente por el Presidente de la República si las conductas que dieron origen a esta clase de responsabilidad civil fueron cometidas en su carácter de servidor público, no así por aquellas cometidas en su carácter de particular.
 - o El segundo, en el que el Presidente de la República al término de su

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

encargo resultare responsable civilmente como consecuencia de la comisión de cualquier delito, ya sea con anterioridad al tiempo del encargo o durante el mismo que no se encuentre comprendido en "traición a la patria y los graves del orden común", en este caso procede la reparación del daño por delitos federales o locales en los que haya incurrido tanto en su carácter de servidor público como de particular. Con la salvedad de que para hacer efectiva esta responsabilidad es necesario iniciar el procedimiento cuando el Presidente de la República ha dejado de desempeñar su cargo y éste se substanciará enteramente ante las autoridades penales competentes sin la intervención de las Cámaras Federales. Para la aplicación de las disposiciones anteriores también es válido el plazo de prescripción de tres años, el cual comenzará a correr cuando el Presidente termine su encargo. También en este supuesto la reparación del daño podrá ser a favor de particular o del Estado, según las prevenciones específicas, y el Estado responderá solidaria o subsidiariamente, según el caso, si el Presidente realizó la conducta en el ejercicio de sus funciones.

3. Será sujeto de responsabilidad civil como consecuencia de un procedimiento por responsabilidad administrativa, ya que aún sin encontrarse el titular del Ejecutivo expresamente señalado como sujeto de esta responsabilidad ya hemos señalado que sí podrá instaurarse el procedimiento por responsabilidad administrativa cuando el Presidente de la República se ha separado de su encargo. Aplicándosele tanto la pena de sanción económica como la de reparación del daño en virtud de lo establecido por los artículos 15 y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esperamos que los criterios y argumentos vertidos a lo largo de este

aparatado y su contenido hayan sido claros y suficientes para entender principalmente lo que atañe a la responsabilidad del Presidente de la República, por ser éste tema fundamental en la presente investigación. Concluamos entonces el presente capítulo con las siguientes consideraciones preliminares.

3.7. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Las reflexiones expuestas en el presente capítulo nos merecen las siguientes consideraciones preliminares, en las cuales evitaremos en mayor medida proponer modificaciones al régimen de responsabilidades del Presidente de la República, ya que esto pertenece a la propuesta final de nuestra investigación:

- ❑ El proyecto de "Renovación Moral de la Sociedad" en 1982 logró un importante avance en materia de responsabilidades de los servidores públicos en general, pero no aclaró ni modificó las disposiciones concernientes al Presidente de la República.
- ❑ Los requisitos para la presentación de la denuncia en materia de responsabilidad establecidos en el último párrafo del artículo 109 constitucional constituyen una verdadera intimidación para el gobernado, al cual debería permitirsele participar de manera más sencilla en los procesos del control de poder, sin establecerse tantos obstáculos.
- ❑ La única clase de responsabilidad en que no son sujetos todos los servidores públicos mencionados en el artículo 108 constitucional es la derivada de juicio político, señalándose para tal efecto una lista específica atendiendo a la importancia de las funciones

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

desempeñadas.

- La responsabilidad derivada de juicio político presenta varios obstáculos por lo que respecta al gran número de resoluciones de las que depende la sanción del servidor público por las Cámaras Federales, lo que puede en la práctica, utilizarse en beneficio de los servidores públicos responsables.
- En el procedimiento de juicio político las secciones y comisiones, principalmente por lo que respecta a la Cámara de Diputados, no deberían resolver si ha o no lugar a proceder contra el inculpado sin la aprobación del Pleno de dicha Cámara.
- Los servidores públicos locales mencionados en el tercer párrafo del artículo 108 constitucional son responsables en el ámbito federal en los siguientes casos: a) Por juicio político sólo por causales específicas; b) Penalmente sólo por delitos federales; c) Administrativamente sólo por el manejo de recursos económicos federales; d) Civilmente sólo en el ámbito local en el caso de ser puramente civil y en el ámbito federal como consecuencia de un procedimiento por responsabilidad federal de carácter penal o administrativo.
- Las disposiciones en materia de responsabilidad del Presidente de la República son de difícil comprensión y originan confusión al momento de querer aplicarse a un caso concreto, por lo que más valdría modificarlas.
- La expresión "durante el tiempo de su encargo" constituye el obstáculo más difícil de sortear para sujetar al titular del Ejecutivo a

las modalidades de responsabilidad.

- ❑ Los “delitos del orden común” a que hace referencia el supuesto específico de responsabilidad presidencial, incluyen tanto a los delitos federales como a los locales.
- ❑ La calificación de los “delitos graves” respecto de la responsabilidad del titular del Ejecutivo debe realizarse por las Cámaras Federales.
- ❑ El Presidente de la República no goza de inmunidad procesal, ya que en ningún momento durante el tiempo de su encargo puede sujetarse a los tribunales ordinarios por responsabilidad penal.
- ❑ El primer mandatario goza de inmunidad temporal por lo que respecta a todas las causales de responsabilidad, incluidas en las diferentes modalidades de responsabilidad federal, que no estén incluidas en el supuesto de “traición a la patria y delitos graves del orden común”.
- ❑ El Presidente de la República sí puede ser sujeto de responsabilidad civil durante el tiempo de su encargo, cuando las causales que la originen sean puramente civiles o civiles derivadas de un procedimiento por responsabilidad penal por cometer “traición a la patria o delitos graves del orden común”, en ambos casos, tanto en su carácter de servidor público como de particular.
- ❑ Al separarse de su encargo el Presidente de la República sí puede ser sujeto de las demás modalidades de responsabilidad, incluso por la que respecta a la responsabilidad penal que no se incluya en el supuesto específico de “traición a la patria y delitos graves del orden

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

común", atendiendo a las prevenciones señaladas en cada caso.

- Si la justificación para no sujetar al primer mandatario a juicio político es proteger la función que desempeña se están equivocando las razones, ya que es precisamente con motivo de la importancia de las atribuciones que realiza el que debería estar sujeto a controles eficaces y por tanto a mayor responsabilidad.
- El primer mandatario debe ser sujeto de responsabilidad derivada de juicio político durante el tiempo de su encargo, de acuerdo a nuestro sistema jurídico vigente, con motivo de la obligación que establece la protesta constitucional relativa a "guardar y hacer guardar la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen". Esto ya que de nada nos beneficia contar con un Presidente que incurra en estas importantes violaciones.
- Incluso debería contemplarse la posibilidad de modificar el régimen de responsabilidades del Presidente de la República, principalmente para incluir un supuesto general por violación a la Constitución con una substanciación específica, por un órgano que conozca la materia.
- Es incorrecto que "durante el tiempo de su encargo" sólo pueda sujetarse al Presidente de la República a responsabilidad penal argumentándose la "conservación de la estabilidad política de la Nación", ya que si se le sancionara con destitución o inhabilitación deberán seguirse las reglas establecidas por los artículos 84 y 85 constitucionales, los cuales determinan las formas de sustitución presidencial por faltas.

- La expresión "durante el tiempo de su encargo" debería constreñirse a la responsabilidad penal del titular del Ejecutivo y sólo para sujetarlo a declaración de procedencia, es decir, que durante el tiempo de su encargo el Presidente sí debería ser responsable penalmente, pero para que los tribunales ordinarios pudieran intervenir debería requerirse la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados.

- Con la regulación vigente del régimen de Responsabilidades del titular del Ejecutivo se está permitiendo que éste se encuentre por encima de la ley, lo cual es incorrecto, porque tiene la obligación de acatarla y cumplirla al igual que los demás servidores públicos. Esto es violatorio del principio de igualdad.

- No debe quedar la responsabilidad del Presidente de la República simplemente como una responsabilidad moral, pública o histórica. debe poder exigirse en el momento que se origine.

- En todo caso no basta que las disposiciones constitucionales y legales regulen adecuadamente los supuestos de responsabilidad, lo cual ni siquiera ocurre en el caso del primer mandatario, sino que éstos deben seguirse eficaz y adecuadamente en la práctica.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

CAPÍTULO IV.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO VIGENTE.

El derecho comparado nos representa una herramienta indispensable en la elaboración de la presente investigación, no sólo para diferenciar las especiales características que reviste la exigencia de responsabilidad al Ejecutivo en cada uno de los Estados a analizar, sino principalmente para contar con un campo más amplio de referencia al momento de plantear la aplicación en nuestro país de los elementos que consideremos con mayor ventaja al tenor de la propuesta final de este trabajo.

Hemos seleccionado, como objeto del presente análisis, a los Estados que a nuestra consideración contienen características distintivas en materia de responsabilidad, abarcando dentro de los regímenes políticos representativos (parlamentarismo y presidencialismo) desde los elementos "clásicos" hasta las principales variantes existentes.

A lo largo del presente capítulo revisaremos privativamente las disposiciones respecto a la responsabilidad del Ejecutivo establecidas en las Constituciones de cada país, excluyendo las contenidas en las leyes reglamentarias y demás ordenamientos; en el mismo sentido nos concretaremos a examinar la regulación vigente sin mencionar antecedentes, ya que no integran nuestro objeto prioritario.

Como nota importante debemos tener presente que el Ejecutivo en los regímenes parlamentarios se integra por un jefe de Estado y un Gobierno, este último presidido por el jefe de Gobierno. El jefe de Estado y el jefe de Gobierno son personas distintas. Mientras que en los regímenes presidencialistas normalmente se depositan las calidades de jefe de Estado y jefe de Gobierno en

un solo individuo, además de que usualmente no existe un Gobierno como órgano colegiado e independiente, sino un Gabinete subordinado al Ejecutivo. También debemos recordar que en cuanto al parlamentarismo la calidad del jefe de Estado puede clasificar a los regimenes parlamentarios en monárquico y republicano, de tal forma que si el jefe de Estado es un monarca de carácter hereditario, o su equivalente, se tratara de un parlamentarismo monárquico, y si por el contrario, el jefe de Estado es elegido por un cuerpo político restringido se tratara de un régimen parlamentario republicano. Todas estas consideraciones serán revisadas lo largo del presente capítulo respecto a cada uno de los Estados en análisis.

Hechas las aclaraciones pertinentes, introduzcámonos pues al grueso de la información donde los Estados a estudiar son: Inglaterra, Italia, Alemania, Estados Unidos de América, Francia, Argentina y Uruguay.

4.1. INGLATERRA.

Cuando se habla de parlamentarismo es imposible no relacionarlo con Inglaterra, dicho Estado, a través de un proceso histórico muy importante y no de pocos siglos, ha desembocado en el establecimiento de un régimen parlamentario, el cual es considerado por la doctrina como "clásico" por dos razones, a saber: es este Estado quien le da origen y por lo tanto el primero en utilizarlo; y, sus elementos distintivos han sido la base de donde se han validó una cantidad innumerable de países, principalmente europeos, para determinar su forma de gobierno; dichos países han adoptado de estos elementos los que consideran convenientes a su sistema político, incluso agregado algunos nuevos, dando lugar así a las variantes existentes de parlamentarismo.

Cuando la doctrina se refiere la Constitución inglesa la denomina

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

"consuetudinaria", "flexible", "no escrita" o "no codificada", esto con motivo de encontrarse diseminada en varias fuentes, las cuales se integran principalmente por:

1. *Documentos constitucionales* que son: a) La Carta Magna de 1212, b) La *Petition of Rights* de 1628, c) El *Habeas Corpus Amendment Act* de 1679, d) El *Bill of Rights* de 1689, e) El *Act of Settlement* de 1701, f) Las *Parliament Acts* de 1911 y 1949, g) *Representation of The People Act* de 1918, h) Estatuto de Westminster de 1931.
2. *Derecho parlamentario*,
3. *Legislación delegada*,
4. "*Common Law*",
5. "*Equity*",
6. *Derecho Comunitario*, y
7. *Convenciones Constitucionales*. Esta fuente merece una especial importancia en materia de responsabilidad ya que consiste en prácticas políticas que surgen por acuerdo entre actores políticos, en ocasiones para eliminar lagunas legales.

Respecto de las Convenciones Constitucionales SÁNCHEZ GONZÁLEZ nos dice que "jurídicamente, cabe calificarlas de normas vinculantes pero que no son justiciables: su incumplimiento puede originar una crisis política pero no puede dar lugar a una acción ante los tribunales. Ejemplos de convenciones son: el gobierno debe dimitir si pierde la confianza de la Cámara de los Comunes; el monarca debe invitar al líder del partido ganador de las elecciones a convertirse en Primer Ministro; los Ministros responden individualmente ante el Parlamento de la gestión de sus departamentos respectivos".¹⁸¹ Podemos observar entonces que la mayoría de las reglas en materia de responsabilidad no se encuentran escritas sino que se han ido dando y modificando con su propia práctica.

¹⁸¹ SÁNCHEZ González, Santiago: "El sistema político británico", en: *Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1995, p.31.

Como sabemos, en el régimen parlamentario existe una dualidad o separación entre jefe de Estado y jefe de Gobierno, además del Gobierno respectivo, los cuales integran al Ejecutivo; para el caso específico de Inglaterra el jefe de Estado está representado por el monarca y el jefe de Gobierno por el Primer Ministro, como consecuencia, se trata entonces de un régimen parlamentario monárquico.

Un aspecto importante que consideramos necesario señalar es el relativo a que en el régimen político inglés es permisible la duplicación de funciones, de tal manera que los integrantes del gobierno son a la vez miembros del Parlamento; asimismo el jefe de Gobierno o Primer Ministro es también líder del partido dominante en la Cámara de los Comunes y miembro del Parlamento; esto se debe a la forma de nombrarlo, la cual revisaremos mas adelante.

Para efecto del análisis de este apartado, así como en los subsecuentes, nos concentraremos en revisar los órganos relacionados con la exigencia de responsabilidad del Ejecutivo, incluidos los sujetos a la misma, estudiando de igual forma el procedimiento determinado para exigirla.

A) JEFE DE ESTADO.

Formalmente el monarca inglés goza de cuantiosos poderes, pero en el aspecto material la mayoría de los poderes atribuidos al rey sólo pueden ejercerse si éste cuenta con el consejo y refrendo de un Ministro responsable ante el Parlamento, de tal forma que al rey inglés se le ha atribuido un papel de carácter principalmente simbólico. Dicho jefe de Estado representa la integración en el ámbito internacional, ya que constituye el vínculo que une a los países que forman la *Commonwealth* y políticamente personifica a la Nación. Es por esto que la frase utilizada comúnmente para describir al jefe de Estado inglés es la relativa

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

a: "el rey reina pero no gobierna".

Precisamente con motivo de que el monarca no ejerce facultades propias de gobierno es considerado políticamente irresponsable. Incluso se dice que no hay acción contra el rey, sino sólo un derecho de súplica.¹⁸² ARMAGNAGUE sostiene que la razón de su irresponsabilidad se debe a otro criterio, el cual consiste en que "el rey, al estar por arriba del pueblo mediante un poder derivado de la gracia de Dios, es políticamente irresponsable y, por ende, no enjuiciable por el propio pueblo, en virtud del principio de que "el rey jamás se equivoca";¹⁸³ pero desde nuestro punto de vista esta justificación era más bien aplicable a los tiempos en que en la Gran Bretaña había una verdadera monarquía, donde el rey sí gobernaba, por lo que al establecerse el parlamentarismo esta postura deja de tener vigencia, ya que como hemos dicho, el rey no gobierna, y es por eso que tampoco es responsable políticamente. Por otro lado NOGUEIRA ALCALÁ señala que la irresponsabilidad del jefe de Estado se extiende al ámbito civil y penal, y sólo "por medio de la *Crown Proceeding Act* de 1947 se admite la responsabilidad del monarca en algunos actos administrativos".¹⁸⁴

En cuanto a la facultad de nombramiento del Primer Ministro por el jefe de Estado, ésta se ha convertido en un acto eminentemente automático pues llama a ocupar tal cargo al líder del partido triunfante de las elecciones; sólo cuando las elecciones no establecen claramente un partido mayoritario el monarca recupera en el nombramiento un cierto grado de discrecionalidad. La designación del Primer Ministro de acuerdo a BURGOA "ha obedecido en la historia política de Inglaterra a la conveniente necesidad de que el rey acate la voluntad mayoritaria del cuerpo electoral expresada con ocasión de las elecciones de representantes populares manifestada en sentido paralelo de dominar en el Parlamento y de que

¹⁸² GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, E.d. Alianza. 1999, p. 296.

¹⁸³ ARMAGNAGUE, Juan Fernando: *Juicio Político...*, op. cit., p. 16.

¹⁸⁴ NOGUEIRA Alcalá, Humberto: *Regimenes Politicos...*, op. cit., p 273.

líder del partido triunfador sea el jefe del Gabinete".¹⁸⁵

B) GOBIERNO.

El Gobierno está representado por el Gabinete, y para entenderlo hay que diferenciarlo del Ministerio y del Consejo Privado de la Corona. El **Ministerio** es el conjunto de los jefes de los departamentos ministeriales, de algunos subsecretarios y de otros altos cargos, incluidos los miembros del Gabinete: son nombrados y cesados a propuesta del Primer Ministro y son en su mayoría miembros de las Cámaras de los Comunes y de los Lords. El **Consejo Privado** se forma por más de trescientos miembros, entre ellos integrantes de la familia real, exministros y ministros, arzobispos, etc., algunos de sus miembros también lo son del Gabinete; dicho consejo se reúne principalmente en ocasiones solemnes "para aprobar el matrimonio del soberano o para escuchar su declaración de acceso al trono, entre otras".¹⁸⁶

El **Gabinete** se integra principalmente por el Primer Ministro, el Lord Canciller, el Canciller de "*Exchequer*", el Presidente del *Board of Trade*, el Secretario de Estado del "*Foreign Office*", el primer Lord de Almirantazgo, los Ministros encargados de la Defensa, Educación, Asuntos Sociales, Agricultura, Asuntos Extranjeros, Relaciones con la *Commonwealth*, e Interior. A los miembros del Gabinete se les denomina en general Ministros y el número de éstos es variable, integrándose normalmente por entre quince y veinte miembros, aunque en periodos de guerra la cantidad se ha reducido hasta cinco.

También es importante mencionar que los miembros del Gabinete son nombrados por el Primer Ministro, con aprobación del jefe de Estado, llamando

¹⁸⁵ BURGOA, Ignacio: *Derecho...*, op. cit., p. 733.

¹⁸⁶ NOGUEIRA Alcalá, Humberto: *Regimenes Politicos...*, op. cit., p. 274.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

para este cargo principalmente a miembros de su partido, que es el dominante en la Cámara de los Comunes, y también a los líderes de los demás partidos que formen mayoría en dicha Cámara, con el objeto de asegurar ante ella su apoyo.

El Gobierno representado por el Gabinete funciona en reuniones de pleno y comités. Al respecto de la forma en que este órgano trabaja nos dice VALENCIA CARMONA que “las reuniones de todo el organismo no pasan normalmente de cien por año: dos semanales, duran alrededor de un par de horas, y no se discuten aspectos técnicos sino cuestiones políticas; son cambios de impresiones sobre la orientación básica de la tarea gubernamental”.¹⁸⁷

El Gabinete es el órgano de decisión del Gobierno y está presidido por el Primer Ministro. Dicho órgano tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Dirige la política y la administración del país;
- Refrenda los actos del jefe de Estado;
- Elabora el presupuesto;
- Tiene iniciativa legislativa; y
- Ejerce facultades reglamentarias.

En cuanto a la responsabilidad, el Gabinete es responsable políticamente ante la Cámara de los Comunes, pero la exigencia de la misma se hace a través del Primer Ministro, de tal manera que el voto de censura contra éste obligara a dimitir al Gobierno en su conjunto.

Para efectos de este apartado, hemos diferenciado al Gobierno del Primer Ministro que lo preside, tratándolos en apartados distintos, buscando así una mayor claridad en el tema. Por lo que a continuación revisaremos lo correspondiente al jefe de Gobierno.

¹⁸⁷ VALENCIA Carmona, Salvador: *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*. México, Ed. Porrúa, 1996, p. 135.

C) JEFE DE GOBIERNO.

El miembro más importante del Gabinete es el Primer Ministro, por lo tanto se constituye como jefe de Gobierno. Recordemos que su nombramiento depende del Monarca Inglés, el cual designa para tal efecto al líder del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes. De tal manera que el Primer Ministro es a su vez miembro del Parlamento, líder del partido dominante en éste y miembro del Gabinete.

En él se depositan la mayoría de las facultades pertenecientes formalmente al monarca inglés, además:

- Nombra, con aprobación del jefe de Estado, y cesa a los miembros del Gobierno;
- También disminuye y aumenta el número de Ministros en el Gabinete;
- Determina la política interna e internacional del país;
- Es la persona clave de toda la administración pública;
- Es primer Lord del Tesoro;
- Controla los asuntos que se discuten en el Gabinete y supervisa la formulación final de sus decisiones;
- Es la vía principal y ordinaria de comunicación con la Corona;
- Es líder del Parlamento, ya que tiene en sus manos la orden del día y con ello la dirección de los trabajos parlamentarios; y
- Puede acordar con el jefe de Estado la disolución de la Cámara de los Comunes.

Algunas de las atribuciones que le corresponden al Gabinete son ejercidas sólo por el Primer Ministro, entre las que se encuentran: Derecho de Gracia, otorgamiento de títulos y honores, además de ciertos nombramientos, aunque generalmente para estas decisiones acostumbra tener en cuenta la opinión de algunos miembros del Gabinete que los ingleses llaman "*Inner Cabinet*" (Gabinete Interior), considerado como el núcleo del equipo.¹⁸⁸

DICEY menciona que "si hay una persona en cuya sola mano esté

¹⁸⁸ HAURIOU, André: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, México, Ed. Ariel, 1980, p. 456.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

emplazado el poder del Estado, esta persona no es el rey, sino el presidente de comité conocido por el nombre de Primer Ministro”.¹⁸⁹ Por todo lo anterior podemos concluir que el Primer Ministro se constituye como un verdadero jefe de Gobierno, en el cual se representan las atribuciones más importantes para determinar la política interna y externa del Estado y dirigir al Gobierno en su conjunto, resultando razonable que como consecuencia de tan importantes funciones sea sujeto de responsabilidad política ante la Cámara de los Comunes.

D) PARLAMENTO.

Es el titular del poder supremo en la Gran Bretaña y se integra por: la Cámara de los Comunes, también llamada Cámara Baja, y la Cámara de los Lords o Cámara Alta. Los miembros de la Cámara de los Comunes son elegidos por sufragio universal de manera directa por un periodo de cinco años, siempre y cuando no se ordene antes su disolución; mientras que la Cámara de los Lords no se integra de manera electiva y es considerada una “Asamblea Aristocrática” ya que está compuesta principalmente por: Lords espirituales, Lords temporales, pares hereditarios, y pares vitalicios que por razones de nacimiento, por designación real o por causa del puesto que ostentan acceden a ese cargo.

La Cámara de los Comunes es la más fuerte en cuanto atribuciones se refiere, ya que, entre otras cosas, sólo ella puede exigirle responsabilidad política al Gobierno, a través del Primer Ministro, obligándolo a dimitir y, como consecuencia de esto, puede ser disuelta por el monarca, a petición del jefe de Gobierno. También hay que recordar que de la Cámara de los Comunes, único órgano de gobierno electivo, surgen los miembros del Gobierno, incluido el Primer Ministro, lo que produce una mayor estabilidad al momento de tomar en conjunto, pero cada uno en su respectiva competencia, las decisiones que han de

¹⁸⁹ Citado por GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 307.

determinar el curso del Estado. Esta circunstancia representa uno de los mayores beneficios del parlamentarismo, la cual no se manifiesta en el régimen presidencialista, en el que puede suceder todo lo contrario como lo veremos en su oportunidad.

La Cámara de los Lords tiene una función muy restringida respecto a la responsabilidad política, pues a pesar de que los actos de gobierno están sujetos a explicación y debate ante ella la pérdida de la confianza de ésta no obliga al Gobierno a dimitir.

Ya que hemos revisado los elementos más importantes tanto de los sujetos de responsabilidad política en Inglaterra, como de los órganos que la exigen, es necesario que examinemos el procedimiento para determinarla.

E) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Primeramente debemos subrayar que el Gabinete en su conjunto y el Primer Ministro en lo individual son responsables políticamente ante la Cámara de los Comunes, pero en todo caso será el Primer Ministro quien se presente ante dicha Cámara cuando se exija responsabilidad, y también en todo caso el voto de censura contra el jefe de Gobierno afecta al Gobierno en su conjunto, obligándolo a dimitir.

Cabe señalar que previo al inicio de las funciones del Gobierno el Primer Ministro tiene que presentarse ante la Cámara de los Comunes para que ésta le otorgue su confianza y por ende al Gobierno, lo cual no es difícil teniendo en consideración que es el líder del partido dominante en ella y que el Gobierno generalmente está conformado por líderes de varios partidos, por lo que esta circunstancia normalmente no deriva en un voto de censura.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

El procedimiento para exigir responsabilidad política puede iniciar de dos formas: derivada de una cuestión de confianza presentada por el jefe de Gobierno o en cualquier momento mediante una moción de censura presentada por los miembros de la Cámara de los Comunes. En ambos casos se podrá determinar la responsabilidad mediante el voto de censura de la Cámara de los Comunes obligando a dimitir al Primer Ministro y como consecuencia al Gobierno.

Respecto a la primera, es decir, derivada de una cuestión de confianza, se da cuando el jefe de Gobierno realiza una indagación ante la Cámara de los Comunes respecto de una posible decisión o política de gobierno que pretende implementar, si la Cámara aprueba dicha decisión por mayoría absoluta (voto de confianza) el jefe de Gobierno podrá llevarla a cabo sin ninguna consecuencia, pero si por el contrario la desaprueba, el Primer Ministro deberá abstenerse de realizarla bajo la amenaza de un voto de censura; incluso puede suceder que la Cámara determine un voto de censura como consecuencia de una cuestión de confianza cuando la proposición del Gobierno resulte, con la sola intención, una amenaza importante para los fines del Estado.

Respecto a la segunda forma, la Cámara de los Comunes puede en cualquier momento determinar por mayoría absoluta de sus miembros un voto de censura al Primer Ministro cuando desapruebe las determinaciones o políticas de gobierno que éste o el Gabinete en su conjunto hayan llevado a cabo.

Como los miembros del Gabinete y el Primer Ministro son en general los jefes de los partidos que cuentan con mayoría en la Cámara es muy difícil que se determine un voto de censura, ya que por ese hecho cuentan con su apoyo. A nuestra consideración esto en nada afecta el equilibrio y estabilidad que presenta el régimen parlamentario, ya que, como hemos sostenido, ambos órganos actúan en el mismo sentido al momento de determinar la dirección del Estado. Aún así, no significa que nunca se implemente o haya implementado una censura, sólo

que esta decisión no se toma a la ligera, depende de varios factores como la situación política del Estado en un momento determinado.

Cabe aclarar que cuando se ordene la dimisión del Gobierno, sus integrantes, incluido el Primer Ministro, continuarán formando parte del Parlamento, aunque este último ya no será el líder del partido dominante en la Cámara Baja, nombrándose para tal efecto persona distinta que pueda convertirse en el siguiente jefe de Gobierno.

Como consecuencia de la importancia que reviste el voto de censura como medio de control al Gobierno es natural y hasta necesario que frente a él el Gobierno tenga un medio de defensa representado por el derecho de disolución de la Cámara de los Comunes, lográndose así, a nuestro criterio, un equilibrio de poder y un eficaz control del mismo, esta circunstancia también representa otra de las ventajas más trascendentes del parlamentarismo. El derecho de disolución es el objeto de estudio del siguiente apartado.

F) DERECHO DE DISOLUCIÓN.

Primero que nada, debemos tener presente que es el jefe de Estado el único que consagra el derecho de disolución y que éste lo ejerce a propuesta del Primer Ministro. Por lo tanto si la Cámara de los Comunes obligara al Gobierno a dimitir el Primer Ministro podrá solicitar al monarca la disolución de dicha Cámara; si éste la determina se convocará a nuevas elecciones, mediante las cuales se otorga al cuerpo electoral la decisión para resolver la controversia entre órganos, de manera que si el electorado concede de nuevo mayoría al mismo partido el Gabinete continuará en el Gobierno, y sólo en caso contrario, es decir, cuando la mayoría la obtenga la oposición, es cuando realmente se verá obligado a dimitir.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

En caso de no existir ni Parlamento ni Gobierno cuando se realizan las acciones señaladas anteriormente será el jefe de Estado el que represente a la Gran Bretaña mientras ambos órganos vuelven a formarse, sin que esta situación sea considerada una crisis política.

El Primer Ministro tampoco toma a la ligera el solicitar al monarca la disolución de la Cámara de los Comunes, tiene que observar la situación política y el apoyo del electorado, ya que aún con su dimisión subsiste la mayoría de su partido en el Parlamento, situación que podría modificarse con una nueva elección, trayendo como consecuencia el avance de la oposición, lo cual le sería desfavorable; por estas razones el jefe de Gobierno normalmente propone la disolución cuando se encuentra seguro de obtener en la siguiente elección una mayoría favorable de su partido o pueda reforzar la ya existente.

A manera de conclusión diremos que, a nuestro criterio, el régimen político inglés establece un eficaz sistema de controles entre los órganos que detentan el poder, dichos controles son representados por la responsabilidad política y el derecho de disolución, además, con motivo de que los miembros de la Cámara Baja y el Gobierno provienen de una misma voluntad popular se logra una estabilidad política en cuando a la dirección del Estado. En el mismo sentido, la exigencia de responsabilidad política a quien efectivamente gobierna resulta ser el factor más importante para efectos de nuestra investigación, ya que nos parece justo, atinado y hasta lógico que en contraposición al enorme cúmulo de atribuciones del Primer Ministro y el Gobierno en general, exista la obligación de responder por sus actos ante el Parlamento.

Hechas las aclaraciones pertinentes continuemos con el curso de nuestra investigación, revisando en el próximo apartado la responsabilidad del Ejecutivo en Italia.

4.2. ITALIA.

Bajo la creación de la Constitución acordada el 22 de diciembre de 1947 se da origen a la V República Italiana; en esta ley fundamental se determinan los aspectos característicos de la exigencia de responsabilidad al Ejecutivo, la cual no sólo se constriñe a la responsabilidad política del Gobierno, sino también se refiere a la responsabilidad jurídica, primordialmente penal, atribuida al jefe de Estado y al Gobierno. Es por esta última característica que hemos decidido incluir su análisis en nuestra investigación.

Como nota importante debemos señalar que Italia tiene como régimen político el parlamentario, el cual tiene la característica de ser republicano, esto en virtud de que su jefe de Estado no tiene un origen monárquico de carácter hereditario o su equivalente. Además y como consecuencia, se permite la duplicación de funciones, de tal manera que los miembros del Gobierno pueden formar parte del Parlamento y viceversa.

Nos parece relevante mencionar que la Constitución Italiana también establece en sus disposiciones la responsabilidad penal, civil y administrativa de los funcionarios y empleados del Estado y de las entidades públicas por los actos que éstos ejecuten violando los derechos de los ciudadanos. Además también determina que la responsabilidad civil se extiende al Estado y a las entidades públicas. Consideramos sobresaliente que estos preceptos se establezcan desde el ámbito constitucional, a diferencia de la mayoría de los Estados en análisis, los cuales no mencionan expresamente la responsabilidad administrativa y civil en sus leyes fundamentales.

Una vez introducidos en el tema procedamos a revisar en los siguientes párrafos tanto los sujetos como los órganos que intervienen en la responsabilidad política y jurídica del Ejecutivo, sin olvidar el estudio de los procedimientos para

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

exigirla.

Antes que nada debemos especificar que, por tratarse de un sistema parlamentario existe una diferenciación entre jefe de Estado y Gobierno, este último presidido por el jefe de Gobierno; por tal motivo los hemos colocado en apartados diferentes.

A) JEFE DE ESTADO.

Éste es personificado por el Presidente de la República, quien es nombrado por el Parlamento, en sesión conjunta de las Cámaras que lo integran, y tres delegados por cada Región, los cuales son elegidos por el Consejo Regional (El Consejo Regional ejerce las potestades legislativas y reglamentarias atribuidas a las Regiones). Para la designación del jefe de Estado debe lograrse una votación de dos tercios de la Asamblea constituida para este efecto como hemos mencionado; si esta mayoría calificada no se alcanza después de tres votaciones bastará con la mayoría absoluta.

El cargo de Presidente de la República durará siete años, y en cuanto a su reelección la Constitución Italiana no la prohíbe expresamente, aunque de acuerdo a PILAR MELLADO PRADO hasta el momento ningún Presidente ha sido reelegido.¹⁹⁰

El jefe de Estado italiano representa la unidad nacional y tiene entre sus atribuciones las siguientes:

- Promulga las leyes;
- Emanada decretos con fuerza de ley y reglamentos;
- Convoca a referéndum popular en los casos previstos por la

¹⁹⁰ MELLADO Prado, Pilar: "El sistema político de Italia", en: *Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1995, p. 165.

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

Constitución:

- Nombra cinco de los quince miembros que integran el Tribunal Constitucional;
- Nombra al Presidente del Consejo de Ministros y a propuesta de éste a los demás Ministros;
- Nombra a los demás funcionarios de Estado en los casos que establece la ley;
- Acredita y recibe a los representantes diplomáticos;
- Ratifica los tratados internacionales con autorización previa de las Cámaras;
- Tiene el mando de las fuerzas armadas;
- Confiere las condecoraciones de la República;
- Convoca a periodos extraordinarios del Parlamento;
- Puede solicitar una nueva deliberación de las Cámaras antes de la promulgación de una ley;
- Puede disolver ambas Cámaras del Parlamento o una sola de ellas, así como también podrá disolver a los Consejos Regionales.

Como podemos observar no son pocas las atribuciones del jefe de Estado, pero la ventaja es que la mayoría de ellas no puede ejercerlas solo, estableciéndose como condición para la validez de todos sus actos de gobierno el refrendo de los Ministros respectivos. Incluso se determina que cuando se trate de actos con valor legislativo y otros que indique la ley será indispensable además el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros. Como consecuencia, serán los miembros del Gobierno que otorguen el refrendo los responsables políticamente por los actos refrendados. Esto nos resulta muy importante, ya que si consideramos que el Presidente no debe ejercer facultades de gobierno, por lo menos no de manera individual, es justo que tampoco sea responsable por ellas, por el contrario, lo que sí nos parecería incorrecto es que al realizar atribuciones de gobierno no se le exigiera el refrendo ministerial y tampoco fuera responsable políticamente.

De entre las atribuciones del jefe de Estado que no requieren refrendo se encuentran el nombramiento de los miembros del Gobierno y la disolución de las Cámaras del Parlamento, las cuales, para efectos de la presente investigación, revisten de gran trascendencia.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Como resultado de lo anteriormente expresado el Presidente Italiano es políticamente irresponsable, pero sí será sujeto a responsabilidad jurídica por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones cuando se trate de alta traición y atentado a la Constitución. Nos parece muy importante y atinado el hecho de que se le exija responsabilidad jurídica al jefe de Estado italiano, sobretodo el que se contemple como causal de la misma el atentado a la Constitución, ya que en general, no debemos sólo confiar en la "buena moral" o "buenas intenciones" del gobernante, debemos tener medios jurídicos para evitar que haga caso omiso de las disposiciones constitucionales o las contrarie; el jefe de Estado, siendo representante del mismo, debe ser el primero en respetar la ley fundamental.

B) GOBIERNO.

El Gobierno de la República italiana está representado por el Consejo de Ministros; este órgano se integra por el Presidente del Consejo, quien es nombrado por el Presidente de la República; y los demás Ministros, que son designados también por el jefe de Estado a propuesta del Presidente del Consejo.

En cuanto a las atribuciones del Consejo de Ministros, se encuentran principalmente las siguientes:

- Se encarga de todo lo concerniente al gobierno del Estado y a la determinación de políticas para tal efecto;
- Sus miembros refrendan los actos de gobierno del Presidente de la República;
- Tiene el derecho de iniciativa legislativa, facultad que, por cierto, no se contempla para el jefe de Estado;
- Los miembros del Gobierno tienen derecho a participar en las sesiones de las Cámaras del Parlamento;
- El Parlamento le podrá delegar la función legislativa, siempre y cuando sea bajo determinados principios y criterios directivos, y solamente por un plazo limitado y para determinados asuntos;
- Puede solicitar al Parlamento una nueva discusión o votación respecto

de un proyecto de ley;

- Cuando haya estado de guerra las Cámaras les conferirán los poderes necesarios;
- Presenta ante las Cámaras el presupuesto de Estado;
- Supervisa a los órganos de las Regiones Italianas, trabajando conjuntamente con ellos;
- En casos de extrema necesidad y urgencia podrá adoptar medidas provisionales con fuerza de ley, siempre y cuando las presenten el mismo día a las Cámaras para su aprobación.

No son pocas las atribuciones del Gobierno italiano, pero como consecuencia de éstas también es responsable políticamente ante el Parlamento, esta responsabilidad puede ser colectiva, por las decisiones tomadas en Consejo de Ministros, o individual, por los actos de los Ministros en sus departamentos.

Además, los miembros del Consejo de Ministros también son responsables jurídicamente por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. A nuestro criterio, es bastante acertado que el Gobierno sea responsable también penalmente, ya que sus integrantes tampoco están exentos de cometer algún delito.

Como hemos señalado, consideramos apropiado estudiar en apartados distintos al jefe de Gobierno y al Gobierno en general, y ya que hemos visto lo relativo al Gobierno, comencemos con el examen del jefe del mismo.

C) JEFE DE GOBIERNO.

El jefe de Gobierno en Italia se denomina Presidente del Consejo de Ministros, éste dirige la política general del Gobierno y además debe mantener la unidad de orientación política y administrativa del Estado, promoviendo y coordinando para tal efecto la actividad de los Ministros. Aunado a esto debe refrendar los actos del Presidente de la República, principalmente los que tengan

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

valor legislativo.

Aunque se establece como facultad discrecional del jefe de Estado la designación del Presidente del Consejo, éste deberá tomar en cuenta para tal efecto las mayorías parlamentarias, ya que es necesario que el Gobierno cuente con la confianza de ambas Cámaras como requisito para iniciar sus funciones.

Como el Presidente del Consejo es también miembro de éste, será responsable tanto política como penalmente, en los mismos términos establecidos para los demás Ministros. Es por esta razón que también le son aplicables los comentarios que hemos vertido al respecto anteriormente, por lo que no consideramos necesario repetirlos en este momento, sólo es pertinente agregar que el Presidente del Consejo, al estar constituido como un verdadero jefe de Gobierno en razón de sus importantes atribuciones, debe, en consecuencia, ser el foco de atención al momento de que el Parlamento exija responsabilidad política al Gobierno, ya que a nuestro criterio, entre mayores atribuciones se tengan mayor responsabilidad deberá existir.

D) PARLAMENTO.

El Parlamento italiano se integra por la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Ambas Cámaras son elegidas mediante sufragio universal y directo por un periodo de cinco años, dicho periodo podrá terminar anticipadamente cuando se ordene la disolución del Parlamento. En el caso específico del Senado, además de los miembros electos existirán también miembros vitalicios como expresidentes de la República y algunos otros que el actual Presidente Italiano nombre de entre los ciudadanos con motivo de su servicio a la patria o sus altísimos méritos en el campo social, científico, artístico y literario.

Sólo el Parlamento en sesión conjunta de ambas Cámaras podrá exigir responsabilidad política o acusar jurídicamente al Gobierno o, en su caso, al Presidente de la República: además es indispensable que previo al inicio de funciones del Gobierno, éste deba presentarse ante ambas Cámaras para obtener su confianza. STAMMEN al referirse a la circunstancia de que el Gobierno debe solicitar la confianza y el apoyo de ambas Cámaras considera que "el gobierno se ve precisado por la Constitución a defender continuamente su política tanto ante el Senado como ante la Cámara de Diputados, lo que significa una duplicación innecesaria del Parlamento, la cual resulta reduciendo considerablemente la capacidad funcional y la estabilidad del gobierno".¹⁹¹

La doctrina ha considerado que el bicameralismo establecido en la Constitución de 1947 tiene la característica de ser paritaria, ya que ambas Cámaras son de elección popular y ejercen conjuntamente la mayoría de sus atribuciones como son la función legislativa, el otorgamiento y revocación de confianza del Gobierno, entre otras.

COVIÁN ANDRADE señala que la explicación para que en este país tanto las funciones legislativas, como las de control político del gobierno sean compartidas por la Cámara de Diputados y el Senado "sólo se encuentra en las peculiaridades de un parlamentarismo precariamente equilibrado como el italiano, en el cual era necesario "disminuir" el claro predominio del parlamento frente al gobierno para darle a éste cierta garantía de estabilidad y durabilidad. Precisamente, Italia es un buen ejemplo de la complejidad de factores estructurales y funcionales de un sistema político, cuya consideración es indispensable para determinar la composición orgánica de sus poderes constituidos, en la especie, del parlamento. La influencia de los "subsistemas" de partidos y electoral en la forma de gobierno de este sistema político es la que

¹⁹¹ STAMMEN, Theo: *Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, Ed. Guadarrama, 1969, p. 122.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

explica específicamente el carácter bicameral de su parlamento. El "multipartidismo" italiano y su "subsistema" electoral predominantemente proporcional provocaron durante mucho tiempo una endémica inestabilidad política provocada por la difícil formación de mayorías en el parlamento y la consecuente caída constante de gobiernos que perdían la confianza de los representantes populares. Tanto la estructura de la Constitución vigente de 1948, como importantes cambios políticos y electorales entre los que destaca el de 1993, han buscado remediar esa situación, entre otros mecanismos, mediante la disminución de la fuerza del parlamento y de la atomización política en su seno. Esta forma de redefinir el equilibrio entre los poderes políticos del Estado contrasta por ejemplo, con lo que se hizo en Francia con idénticos propósitos, pero mediante un tránsito claro del régimen parlamentario al presidencial, a principios de la década de los sesenta, bajo la batuta de Charles de Gaulle".¹⁹²

El hecho de que sean ambas Cámaras del Parlamento las encargadas de exigir responsabilidad al Gobierno, y no una sola, como en la mayoría de los países parlamentaristas, podría ser, a nuestro pensar, un arma de dos filos, ya que se vuelve más complicado el procedimiento para exigirla, y la toma de decisiones al respecto podría ser más lenta al ser más difícil llegar a un acuerdo entre las Cámaras, afectándose con esto la aplicación de las medidas necesarias; pero como hemos visto, esta medida se debe a características propias del sistema político italiano para lograr una mayor estabilidad del gobierno. Para tener un campo más amplio de referencia al respecto revisaremos en el siguiente apartado los procedimientos para exigir responsabilidad.

E) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD.

Antes que todo debemos recordar que el Ejecutivo es responsable tanto

¹⁹² COVIÁN Andrade, Miguel: *Teoría...*, op. cit., pp. 336 y 337.

política como jurídicamente, por lo que existen dos formas distintas de exigir responsabilidad: por una parte el Gobierno, incluido el Presidente del Consejo de Ministros, es responsable política y jurídicamente, y por otro lado el Presidente de la República sólo es responsable jurídicamente. Por esta razón revisaremos primeramente la responsabilidad jurídica y posteriormente la política.

RESPONSABILIDAD JURÍDICA El Presidente de la República es responsable jurídicamente por alta traición o atentado a la Constitución, y los miembros del Consejo de Ministros, incluido el Presidente del mismo, son responsables jurídicamente por delitos cometidos en el ejercicio de sus atribuciones.

En ambos casos el procedimiento inicia con la acusación del Parlamento, determinada en sesión conjunta de ambas Cámaras, la cual deberá ser formulada por mayoría simple de votos cuando sea contra los Ministros o el Presidente del Consejo y por mayoría absoluta si el acusado es el Presidente de la República.

La acusación hecha por el Parlamento será presentada ante el Tribunal Constitucional; dicho órgano será el encargado de juzgar y resolver respecto de la responsabilidad jurídica tanto del Presidente de la República como del Presidente del Consejo y los demás Ministros. Cabe mencionar que los acuerdos del Tribunal Constitucional no admiten impugnación alguna, además, si este órgano declara la ilegitimidad constitucional de una norma de ley o de un acto con fuerza de ley ésta dejara de tener eficacia desde el día siguiente al de la publicación de la decisión.

La Constitución Italiana no determina expresamente los plazos ni las etapas del procedimiento, tampoco menciona las sanciones; estas disposiciones se establecen en leyes ordinarias, en las cuales se señala que si el Tribunal Constitucional encuentra culpable al imputado se le aplicará una sanción de acuerdo a la legislación penal, además, en la propia sentencia el Tribunal puede

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

determinar sanciones políticas (destitución), administrativas e incluso civiles.¹⁹³ De acuerdo a COVIÁN ANDRADE "si el delito cometido está tipificado el Tribunal se atiene al tipo y la pena prevista, pero si del acto no tipificado se deriva lesión de la Constitución el Tribunal ejerce la amplia facultad jurisdiccional que le confiere esta Carta".¹⁹⁴

A nuestro criterio, debería bastar con la acusación hecha por una sola de las Cámaras del Parlamento, ya que ésta no juzga el fondo de la responsabilidad, además, con motivo de la misma no se suspende al acusado del ejercicio de sus funciones, por lo que en estos términos no se le perjudicaría, pensamos que en todo caso es mejor prevenir que lamentar; por otra parte, consideramos bastante conveniente que sea el órgano especializado en materia constitucional el encargado de resolver sobre la responsabilidad jurídica de los miembros del Ejecutivo, principalmente por lo que respecta al atentado a la Constitución que se establece como supuesto de responsabilidad para el jefe de Estado.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA. Como hemos mencionado, sólo los miembros del Consejo de Ministros, incluido su presidente, son responsables políticamente; esta responsabilidad será colectiva por los actos del Consejo, e individual por los actos de los Ministros en sus departamentos.

Existen tres casos distintos en que el Parlamento puede demostrar su desconfianza al Gobierno. El primero de ellos cuando el Gobierno, previo al inicio de sus funciones, debe presentarse ante ambas Cámaras del Parlamento para obtener su confianza; normalmente esta circunstancia no desemboca en un voto de censura, ya que tanto el Presidente del Consejo como los demás Ministros son nombrados por el Presidente de la República tomando en cuenta las mayorías

¹⁹³ COVIÁN Andrade, Miguel: *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*. México, editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2001, p.100.

¹⁹⁴ *ibidem*, pp. 101 y 102.

parlamentarias.

El segundo supuesto se refiere a que el Gobierno puede presentar en cualquier momento ante las Cámaras del Parlamento una cuestión de confianza sobre un asunto específico propuesto por él, con el objeto de indagar el apoyo que el Parlamento tendría si el Gobierno lo llevara a cabo; si éste no es aprobado por una de las Cámaras no significa que el Gobierno esté obligado a dimitir, ni que deba abstenerse de llevar a cabo su propuesta, pero sí significa que de hacerlo el Parlamento podría formular un voto de censura que sí lo obligase a dimitir.

El último de los supuestos es el relativo a que en cualquier momento que el Parlamento desapruere los actos del Gobierno puede declarar un voto de censura o de desconfianza, éste debe iniciarse con una moción de censura apoyada por lo menos por una décima parte de los miembros de una de las Cámaras y resolverse después del tercer día de su presentación (plazo de reflexión) por la mayoría absoluta de ambas Cámaras, si la resolución es desfavorable, es decir, se logra el voto de censura, el Gobierno estará obligado a dimitir. Este supuesto también se relaciona con los dos anteriores, ya que en todo caso, para que el voto de censura tenga como efecto la dimisión del Gobierno debe tener estas características y formularse por mayoría absoluta.

Como es costumbre en los regímenes parlamentarios, en contraposición del voto de censura que obliga al Gobierno a dimitir se encuentra el derecho de disolución del Parlamento; el régimen italiano no es la excepción, por lo que a continuación revisaremos lo relativo al ejercicio de este derecho.

F) DERECHO DE DISOLUCIÓN.

Es el Presidente de la República el único que puede ejercer el derecho de disolución respecto de las dos Cámaras que integran el Parlamento o sólo una de ellas, para esto debe oír previamente a sus respectivos Presidentes, lo cual no tiene ningún efecto vinculatorio para el jefe de Estado, sólo se trata de un mero derecho de replica. Por otra parte la ley fundamental italiana no diferencia si la disolución puede darse únicamente como consecuencia de la dimisión del Gobierno o en cualquier tiempo, a nuestro criterio con motivo de esta omisión se le podría estar otorgando mayor discrecionalidad al Presidente de la República, lo cual podría resultar contraproducente, por lo que debería especificarse que sólo se ejerce como consecuencia de la dimisión del Gobierno, ya que se trata de un medio de control recíproco entre órganos.

La única restricción para el ejercicio de este derecho es la relativa a que no se podrá ejercer en los últimos seis meses del mandato del Presidente de la República. De acuerdo a PILAR MELLADO PRADO este semestre es conocido como "semestre blanco" y "se justifica por la pérdida de representatividad del órgano presidencial que al final de su mandato debe evitar valorar la oportunidad política de proceder a la disolución de las Cámaras y utilizar, por ende, este instrumento para favorecer su propia reelección".¹⁹⁵ La implementación de esta medida en el régimen político italiano también nos parece adecuada, ya que no debe abusarse del derecho de disolución, ni usarse como venganza política o en beneficio del jefe de Estado, sobretodo cuando no se ejerciera como consecuencia de la dimisión del Gobierno.

A manera de conclusión podemos señalar que la más importante característica del sistema parlamentario italiano, para efectos de este trabajo, es

¹⁹⁵ MELLADO Prado, Pilar: "El sistema político de Italia", en: *Sistemas Politicos...*, op. cit., p. 166.

representada por el hecho de que el jefe de Estado si tiene responsabilidad jurídica, pero principalmente porque es responsable por atentar contra la Constitución, lo cual representa una ventaja que repercute en la consecución de un Estado Democrático, ventaja que, cabe señalar, no se presenta en el régimen político mexicano, sin que exista ningún argumento lógico que justifique su omisión.

A continuación revisaremos la exigencia de responsabilidad en el régimen político alemán, para lo cual seguiremos el mismo patrón que en los Estados anteriores.

4.3. ALEMANIA.

La República Federal Alemana de acuerdo a su Constitución de 1949, también conocida como *Ley Fundamental de Bonn*, determina como forma de gobierno el parlamentario, con la característica de que éste es republicano en virtud de que el jefe de Estado tampoco proviene de un origen monárquico o su equivalente. Hemos incluido el estudio del Estado alemán en virtud de que contempla varias diferencias, respecto de los países revisados, en la forma de exigir responsabilidad, entre las cuales destaca el "voto de censura constructivo" (*konstruktives MiBtrauensvotum*) que explicaremos mas adelante.

Para efectos de este apartado continuaremos con el método empleado al revisar la responsabilidad del Ejecutivo en los Estados anteriores, diferenciando primero entre órganos y sujetos y revisando por último el procedimiento respectivo.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

A) JEFE DE ESTADO.

Está personificado por el Presidente de la Federación, denominado *Bundespräsident*, el cual es elegido por la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*). Dicha asamblea sólo se reúne con este propósito y se integra por los miembros de la Cámara Baja o *Bundestag* y un número igual de miembros nombrados por las asambleas representativas de los distintos *Länder* o Estados Federados, los cuales, cabe aclarar, no son miembros de la Cámara Alta. Para la elección del Presidente alemán será necesaria la mayoría absoluta de votos de los miembros de la Asamblea Federal y la duración de su cargo es de cinco años, pudiendo ser reelecto una sola vez para el periodo inmediato. Si la Asamblea Federal no consigue la mayoría absoluta para elegir al Presidente en dos votaciones sucesivas resultará elegido el que en una votación posterior obtenga el mayor número de votos.

El Presidente de la Federación alemana personifica la unidad de la comunidad política y se coloca más allá de cualquier vinculación con intereses o partidos políticos específicos. Además, como ya mencionamos, no podrá pertenecer ni al Gobierno ni al Parlamento federal o cuerpo legislativo de un *Länder*.

Las funciones del jefe de Estado pueden clasificarse en las relativas al interior y al exterior. En cuanto a las atribuciones al interior se encuentran, entre otras, las siguientes:

- Expide y publica leyes;
- Nombra a los Jueces Federales, Funcionarios Federales, Oficiales y Suboficiales;
- Ejerce el derecho de indulto;
- Puede delegar facultades a otras autoridades;
- Propone al Canciller Federal para que la Cámara Baja lo elija por mayoría absoluta de votos; si no se reúne dicha votación puede realizar el nombramiento directamente;
- Nombra y revoca a los demás Ministros federales a propuesta del

Canciller Federal;

- Tiene el derecho de disolver la Cámara Baja, a petición del Canciller Federal, cuando se cumplan las condiciones establecidas en la Constitución.

Cabe resaltar que aún cuando es el Presidente de la Federación quien nombra y cesa tanto al Canciller Federal como a los demás miembros del Gobierno, no preside el Consejo de Ministros ni forma parte del Gobierno. Además podemos observar que dentro de sus atribuciones no se encuentra el derecho de iniciativa legislativa ni la potestad de mando sobre las fuerzas armadas, esta última atribuida al Ministerio Federal de Defensa.

Las circunstancias señaladas en el párrafo anterior nos parecen benéficas para la persecución de los fines del Estado, ya que de esta forma el Presidente alemán no puede dirigir al Gobierno, evitándose así su influencia en el mismo al momento de tomar y llevar a cabos sus decisiones; en cuanto al hecho de que no tenga el mando de las fuerzas armadas se debe a que en virtud de la experiencia histórica Alemania observó que no es adecuado otorgarle tantas y tan importantes atribuciones al Presidente o jefe de Estado, ya que éste puede utilizarlas de manera incorrecta y afectar el mismo Estado; es una lastima que le haya sido necesario el conocimiento empírico para tomar las medidas necesarias y controlar el poder del jefe de Estado; esta experiencia debería ser ejemplo para los demás países, entre ellos el nuestro, y tratar de prevenir que la historia no se repita de la misma forma o de alguna otra que repercuta negativamente en la sociedad.

Por lo que atañe a sus atribuciones al exterior principalmente tenemos las siguientes:

- Representa a la República Alemana en el derecho internacional;
- Concluye los tratados con Estados extranjeros; y
- Acredita y recibe a Ministros plenipotenciarios.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Las órdenes y resoluciones del jefe de Estado necesitan para su validez el refrendo del Canciller Federal o del Ministro federal competente, excepto cuando se trata del nombramiento y revocación del Canciller Federal, la disolución de la Cámara Baja o el requerimiento a los miembros del Gobierno para continuar despachando los asuntos hasta el nombramiento de su sucesor. A nuestro criterio, el refrendo siempre será una medida eficaz en un régimen político que exija responsabilidad política al gobierno, ya que en este caso sí se constituye como una verdadera medida de control.

El Presidente alemán es irresponsable políticamente, pero sí tiene responsabilidad jurídica por violación deliberada de la ley fundamental o de cualquier ley federal; además podrá ser acusado o detenido por acción castigada con una pena (responsabilidad penal), siempre y cuando exista el consentimiento previo de la Cámara Baja, a menos que haya sido detenido al perpetrar dicha acción o durante el día siguiente (flagrancia), en cuyo caso no será necesario dicho consentimiento.

Asimismo se requiere autorización de la Cámara Baja para cualquier otra restricción de la libertad personal del jefe de Estado o para la incoación de procedimiento contra él; además, para este caso, se dejara en suspenso, si así lo exige la Cámara Baja, todo procedimiento penal y toda actuación en su contra.

A nuestro criterio, los anteriores planteamientos respecto de la responsabilidad jurídica del Presidente alemán revisten las siguientes ventajas: el hecho de que sea responsable por violación a la Constitución o a las leyes federales es una medida de control de su poder, debiendo ser el primero en respetar sus disposiciones; el que se le considere también responsable penalmente significa que desaprueban contar con un Presidente que al delinquir no se merece su cargo; el que para ser sujeto ante los tribunales ordinarios debe existir aprobación de la Cámara Baja permite que no se entorpezca

continuamente sin justificación la función del jefe de Estado; la inclusión de la flagrancia, con la cual no será necesario el consentimiento de la Cámara Baja, para evitar pérdida de tiempo al exigirle responsabilidad penal, haciéndose prevalecer el principio de igualdad ante la ley.

B) GOBIERNO.

El Gobierno Federal (*Bundesregierung*) está compuesto por el Canciller Federal (*Bundeskanzler*), y los Ministros Federales (*Bundesminister*). Como ya mencionamos, el Canciller Federal es nombrado por el Presidente de la Federación previa aprobación de la Cámara Baja, y los Ministros son nombrados y revocados por el Presidente de la Federación a propuesta del Canciller Federal. El mandato de los miembros del Gobierno, incluido el del Canciller Federal concluye por dos razones: cuando por cualquier motivo expire el mandato del Canciller Federal y, en todo caso al reunirse una nueva Cámara Baja; esta última medida logra un mayor control de las acciones del Gobierno, ya que tiende a deslindarlo en mayor grado del jefe de Estado, y trata de evitar que una nueva Cámara Baja esté en constante choque con un Gobierno designado anteriormente.

Cada Ministro federal dirige en lo individual su ámbito de competencia con independencia y bajo su propia responsabilidad; además, los miembros del Gobierno, incluido el Canciller Federal, deberán presentarse ante la Cámara Baja cuando ésta lo solicite.

El Gobierno como órgano colegiado tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Dicta normas generales y federales de administración, con aprobación de la Cámara Alta;
- Supervisa la ejecución de las leyes federales por los *Länder*;

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- Otorga facultades necesarias para la ejecución de las leyes federales; Se pronunciará sobre las discrepancias entre los Ministros federales;
- El Gobierno federal o cualquier Ministro federal podrán ser autorizados mediante una ley federal a dictar ordenanzas;
- Autoriza el transporte y circulación de las armas destinadas a la realización de la guerra;
- Tiene derecho de iniciativa;
- Ratifica los actos del Presidente de la Federación;
- Sus miembros tendrán acceso a todas las sesiones de las Cámaras del Parlamento y derecho a ser escuchados en cualquier momento por ellas;
- Podrá, cuando se trate de prevenir cualquier peligro inminente para la existencia o el orden fundamental liberal y democrático de la Federación o de algún Estado, utilizar las Fuerzas Armadas para el apoyo de la policía y de la policía Federal de Fronteras en la salvaguardia de objetos civiles y en la lucha contra elementos subversivos militarmente armados.

La ley fundamental no prevé la exigencia de confianza al Gobierno en su conjunto antes de iniciar sus funciones, sólo exige la aprobación del Canciller Federal por la Cámara Baja.

En cuanto a la responsabilidad política del Gobierno, a pesar de señalarse que los Ministros actúan bajo su propia responsabilidad la Cámara Baja no puede obligar a dimitir a uno o varios Ministros de forma aislada, sólo al Canciller Federal le es exigible la responsabilidad política ante la Cámara Baja, pero el voto de censura contra éste obliga a dimitir al Gobierno en su conjunto. En la Constitución alemana no se contiene disposición alguna que establezca responsabilidad jurídica a los miembros del Gobierno.

De la misma manera que en apartado anteriores revisaremos por separado al jefe de Gobierno del Gobierno en su conjunto.

C) JEFE DE GOBIERNO.

El Canciller Federal (*Bundeskanzler*) será elegido, a propuesta del

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

Presidente Federal, por aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara Baja. Para su designación puede suceder que el candidato propuesto por el Presidente de la Federación no sea apoyado por la mayoría absoluta de la Cámara Baja, en este caso, dicha Cámara podrá elegir, por mayoría absoluta, como Canciller Federal a persona distinta, si así lo hiciere el Presidente Federal deberá nombrarle formalmente. Lo sobresaliente de este nombramiento es que si después de la desaprobación del Canciller propuesto por el Presidente la Cámara Baja no reúne la mayoría para designar otro distinto, el Presidente Federal deberá elegir entre dos opciones: nombrar al elegido por la Cámara Baja aunque no haya alcanzado la mayoría absoluta, o disolverla; esta disolución puede utilizarse cuando el Presidente de la Federación quiere que el candidato que propone y no otro se convierta en Canciller Federal, probando suerte para su designación ante una nueva Cámara.

Dentro del Gobierno, el Canciller Federal ocupa una posición sobresaliente. Entre sus atribuciones más importantes se encuentran:

- Determina las directrices de la política, por las cuales asume responsabilidad;
- Dirige las sesiones de Gabinete;
- Puede nombrar y revocar a los Ministros con aprobación del Presidente de la Federación;
- Puede presentar una cuestión de confianza ante la Cámara Baja;
- Puede proponer al jefe de Estado la disolución de la Cámara Baja.

NOGUEIRA ALCALÁ nos dice que "la elección de los Ministros por el Canciller Federal es libre en términos jurídicos, pero no lo es en términos políticos, ya que el Canciller Federal está cuasiobligado a elegir como Ministros a los representantes más eminentes de la mayoría que lo eligió. El Canciller Federal no puede ponerse en el lugar de los Ministros y modificar las decisiones tomadas por ellos. Su poder más importante, respecto de ellos, si se resisten a aplicar sus instrucciones, es la posibilidad de revocarlos de sus funciones; sin embargo, esto tiene sus complicaciones políticas y será una decisión difícil de

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

adoptar si ellos son respaldados por sus partidos políticos".¹⁹⁶ Esto con motivo de que el Canciller Federal debe tratar de asegurarse una mayoría que apoye al Gobierno dentro de la Cámara Baja, atenuando así la amenaza constante para obligarlo a dimitir.

Recordemos también que el cargo de todos los Ministros del Gobierno, incluido el de Canciller Federal, cesara cuando se reúna una nueva Cámara Baja.

Por lo que toca a la responsabilidad del Canciller Federal, no se prevé disposición constitucional alguna que determine su responsabilidad jurídica, pero sí tiene responsabilidad política ante la Cámara Baja, tanto en lo individual como en representación del Gobierno.

D) PARLAMENTO.

El Parlamento alemán está conformado por dos Cámaras: la Cámara Baja o **Bundestag**, también llamada Cámara de Representantes Federal o Dieta Federal; y la Cámara Alta o **Bundesrat**, también denominada Cámara de Representantes de los Länder o Consejo Federal. Los integrantes de la Cámara Baja son elegidos mediante sufragio universal y directo por un periodo de cuatro años, el cual puede terminar anticipadamente a consecuencia de una disolución. La Cámara Alta es un órgano permanente no electivo que se integra por representantes de los gobiernos de los *Länder* o Estados federados, los cuales son nombrados y depuestos en su cargo por acuerdo de sus respectivos gobiernos; esto se debe a que a partir de la unificación de las dos Alemanias en 1990 se determina como Estado federal. Actualmente Alemania comprende dieciséis *Länders* o Estados federados: los diez antiguos *Länders* correspondientes a los territorios de la Alemania Occidental, los cinco nuevos

¹⁹⁶ NOGUEIRA Alcalá, Humberto: *Regimenes Politicos...*, op. cit., p. 306.

Länders de los territorios de la vieja República Democrática y el *Länder* de Berlín unificado. Dependiendo de la población de cada *Länder*, se envían a la Cámara Alta tres o más representantes.

La Cámara Baja es la única competente para exigir responsabilidad política al Gobierno y designar al Canciller Federal a propuesta del Presidente de la Federación; además es la encargada de otorgar el consentimiento para que el jefe de Estado pueda ser acusado o detenido por responsabilidad penal o para cualquier incoación de procedimiento de éste ante tribunal ordinario. En cuanto a la responsabilidad del Presidente de la Federación por violación deliberada de la Constitución o de cualquier otra ley federal le compete tanto a la Cámara Baja como a la Cámara Alta, por separado, acusarlo ante el Tribunal Constitucional Federal.

Como podemos observar es a la Cámara Baja a la que se le otorgan mayores atribuciones relacionadas con la responsabilidad del Ejecutivo, sobretodo las relativas a la responsabilidad política del Gobierno, en consecuencia es la única afectada cuando se ejerce el derecho de disolución.

E) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD.

Como existen dos clases de responsabilidad exigible al Ejecutivo, la primera la jurídica que sólo afecta al Presidente de la Federación, y la segunda política que afecta sólo al Gobierno, incluido el Canciller Federal, las revisaremos separadamente.

RESPONSABILIDAD JURÍDICA DEL JEFE DE ESTADO. Como hemos señalado, tanto la Cámara Baja como la Cámara Alta podrán acusar separadamente al Presidente de la Federación ante el Tribunal Constitucional

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Federal por violación deliberada de la ley fundamental o de cualquier otra ley federal. Para tal efecto debe presentarse una moción de enjuiciamiento, apoyada como mínimo por la cuarta parte de los miembros de la Cámara Baja o la cuarta parte de los miembros de la Cámara Alta, dicha moción deberá resolverse por una mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara que la presentó; si esta mayoría se consigue la moción será mantenida por un comisionado de la Cámara acusadora ante el Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional Federal, como órgano especializado en la materia, será el encargado de resolver para este efecto respecto de la responsabilidad del Presidente de la Federación, dicho órgano podrá, como medida provisional, privar al Presidente de su cargo mientras dura el procedimiento, de tal manera que si en su resolución lo declara culpable la medida temporal de suspensión adquiere el carácter de definitiva, y si en cambio la sentencia es absolutoria la suspensión temporal pierde sus efectos y el Presidente Federal reasume sus funciones.

Además, el Presidente alemán también es responsable jurídicamente ante los tribunales ordinarios por delitos o cualquier otra responsabilidad que implique incoación de procedimiento ante dichos tribunales, pero para poder sujetarlo a éste es necesario que la Cámara Baja otorgue su consentimiento previo, excepto cuando se trate de flagrancia, caso en el que no será necesario.

A nuestro pensar resulta bastante correcto el hecho de diferenciar la responsabilidad del jefe de Estado por violación a la Constitución o a las leyes federales respecto de la responsabilidad penal o cualquier otra que implique procedimiento ante los tribunales ordinarios, sobretudo porque en el primer caso es el órgano especializado en la materia el encargado de resolver y por otra parte porque debido a la importancia que revisten los actos inconstitucionales o anticonstitucionales sí es permisible suspender de sus funciones al Presidente

mientras dure al procedimiento; en cuanto al segundo caso (responsabilidad ante los tribunales ordinarios) es necesario el consentimiento previo de la Cámara Baja para poder sujetarlo al procedimiento, evitándose así que se distraiga al jefe de Estado de sus funciones por acciones infundadas; aunado a todo lo anterior nos parece mucho más favorable que el consentimiento de la Cámara no sea necesario con motivo de conductas flagrantes, ahorrándose de esta manera el alargamiento de los plazos y evitando que con el apoyo de dicha Cámara se beneficie o proteja excesivamente al Presidente Federal.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GOBIERNO Como hemos dicho, le responsabilidad política sólo le es exigible al Canciller Federal, pero afecta a todos los miembros del Gobierno; esta responsabilidad únicamente puede ser exigida por la Cámara Baja, la cual puede manifestar su desconfianza bajo tres supuestos distintos que conforman el llamado "voto de censura constructivo", los cuales revisaremos en los siguientes párrafos.

El primer supuesto se refiere a que el Canciller Federal para poder ser nombrado, a propuesta del Presidente Federal, debe contar con la aprobación de la Cámara Baja, la cual la otorgará por mayoría absoluta de sus miembros; si no fuere así deberá designar un nuevo Canciller Federal también por mayoría absoluta, pero si no consiguiera dicha mayoría el Presidente Federal deberá optar entre nombrar al así elegido por la Cámara Baja o disolverla.

El segundo caso aparece con motivo de la cuestión de confianza presentada en cualquier momento por el Canciller Federal ante la Cámara Baja, la cual podrá aprobar o desaprobar la política o decisión que el Canciller Federal desea implementar por mayoría absoluta de sus miembros; si la desaprueba y consigue dicha mayoría deberá designar un nuevo Canciller Federal también por mayoría absoluta para que el voto de censura tenga efectos de dimisión del Canciller Federal y por ende del Gobierno; si la desaprueba pero no consiguiera

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

dicha mayoría o consiguiéndola no designa nuevo Canciller también por mayoría absoluta el voto de censura no tendrá como efecto la obligación del Canciller a dimitir y el Presidente de la Federación podrá, a propuesta del Canciller Federal, disolver la Cámara Baja.

Este segundo supuesto tiene una connotación especial ya que cuando la cuestión de confianza presentada por el Canciller Federal ante la Cámara Baja se refiere a una propuesta de carácter legislativo y dicha Cámara no la aprueba pero no reúne la mayoría absoluta para obligar a dimitir al Canciller o no designa uno nuevo por mayoría absoluta de sus miembros, el Canciller Federal podrá solicitar al Presidente Federal sólo una de las siguientes dos opciones: disolver la Cámara Baja o decretar un "estado de necesidad legislativa". En todo caso será el Presidente el único que podrá determinar el seguimiento de cualquiera de las dos opciones.

De tal manera que si el Presidente Federal decidiere decretar el "estado de necesidad legislativa" y por lo tanto, no disolver a la Cámara Baja, se darán las siguientes circunstancias: se considerará aprobada la propuesta legislativa del Gobierno aunque la Cámara Baja la rechace nuevamente después de una segunda revisión, esto siempre y cuando la Cámara Alta sí le otorgue su aprobación; también se considerará aprobada cuando la Cámara Baja no manifestare su aprobación o desaprobación dentro de las cuatro semanas siguientes a la nueva presentación de la propuesta para su revisión.

El "estado de necesidad legislativa" puede prorrogarse hasta por seis meses y sólo podrá declararse una vez durante el mandato del Canciller Federal. En este plazo de hasta por seis meses el Canciller Federal podrá hacer valer las mismas prerrogativas para cualquier otra propuesta legislativa rechazada por la Cámara Baja

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

Por último, el tercer supuesto bajo el cual puede la Cámara Baja manifestarle su desaprobación al Canciller Federal, exceptuando los casos anteriores, se presenta en cualquier tiempo por iniciativa de ésta, pero en este supuesto, al igual que en los anteriores, para que el voto de censura obligue al Canciller Federal a dimitir, y por ende al Gobierno, debe estar respaldado por votación de mayoría absoluta de sus miembros y también por la misma mayoría debe designarse un nuevo jefe de Gobierno, de no ser así, el Presidente Federal podrá, a propuesta del Canciller Federal, ordenar la disolución de la Cámara.

Cabe señalar que en todos los casos la decisión de la Cámara Baja diferencia dos momentos distintos, el primero se realiza cuando manifiesta su desconfianza al Canciller Federal por mayoría absoluta y el segundo cuando dicha Cámara realiza la votación para designar a un nuevo Canciller Federal. Entre ambos momentos debe mediar por lo menos un plazo de cuarenta y ocho horas (plazo de reflexión).

Podemos observar que los tres supuestos mediante los cuales la Cámara Baja puede manifestar su desconfianza al Canciller Federal revisten de los mismos requisitos fundamentales: es necesario que la desaprobación sea por mayoría absoluta y que por la misma mayoría se designe un nuevo Canciller para que éste esté obligado a dimitir; si no se reúne alguna de estas dos condiciones el Presidente Federal podrá, a propuesta del Canciller Federal, ordenar la disolución de la Cámara. Es por estas razones que se denomina "voto de censura constructivo".

A nuestro criterio el "voto de censura constructivo" es de muy difícil aplicación, al igual que el derecho de disolución de la Cámara Baja por el Presidente de la Federación a propuesta del Canciller Federal, ya que por lo que respecta a la dimisión del Canciller Federal es necesario no sólo el voto de censura, sino también la designación de un sucesor, y por lo que respecta a la

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

disolución, este derecho caduca cuando la Cámara Baja se ponga de acuerdo para nombrar un nuevo Canciller.

F) DERECHO DE DISOLUCIÓN.

Como sabemos, el derecho de disolución corresponde privativamente al jefe de Estado, el cual sólo puede ejercerlo cuando la Cámara Baja no cumpla con los requisitos para obligar a dimitir al Canciller Federal y por ende al Gobierno, es decir, cuando la Cámara no reúna la mayoría absoluta para el voto de censura o para designar un nuevo Canciller; de tal manera que el Presidente de la Federación no podrá en ningún caso disolver a la Cámara Baja si ésta cumple con los requisitos del voto de censura constructivo.

Además, la disolución decretada por el jefe de Estado tiene como efecto que cuando se reúna la nueva Cámara Baja el Gobierno en su conjunto cesara en sus funciones.

A nuestra consideración podemos concluir que los aspectos más relevantes en materia de responsabilidad del Ejecutivo en Alemania son: en primer término el "voto de censura constructivo", el cual busca controlar su aplicación y por ende evitar su abuso; y en segundo lugar pero más importante aún es el relativo a la diferenciación que se determina para la responsabilidad jurídica del jefe de Estado, en la cual puede incluso suspenderse provisionalmente de su cargo mientras concluye el procedimiento cuando se trate de violaciones a la Constitución o a las leyes federales, siendo en este caso el órgano especializado en materia constitucional el encargado de substanciarlo; aunado a esto se establece la figura de la flagrancia, mediante la cual no será necesario el consentimiento de la Cámara Baja para sujetar al Presidente Federal

al procedimiento respectivo ante los tribunales ordinarios.

Ya que hemos revisado diferentes sistemas parlamentarios comencemos el estudio de los Estados que contemplan como régimen político el presidencial.

4.4. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

Para iniciar el estudio de los regímenes presidenciales hemos escogido a este Estado por ser en él donde se originó este régimen político, en virtud de su Constitución de 1787 todavía vigente, y por que debido a esto los elementos que lo delimitan han sido considerados como "clásicos"; los demás Estados que han adoptado la forma de gobierno presidencial, principalmente latinoamericanos, se han basado en ellos, aunque modificándolos o agregando algunos otros para adecuarlos a su sistema político.

El establecimiento del sistema presidencialista en Estados Unidos se debe, de acuerdo a la doctrina, a que a pesar de que las antiguas colonias inglesas de América del Norte tenían como referencia el régimen político de la Gran Bretaña no les fue posible trasladarlo automáticamente a Norteamérica, debido a la inexistencia de un monarca, como en aquel Estado.¹⁹⁷

Aunado a lo anterior, NOGUEIRA ALCALÁ nos aclara que "el régimen político norteamericano pasa a denominarse presidencial sólo a partir del presente siglo; antes tal forma de gobierno era caracterizada como de separación rígida de poderes. En efecto el gobierno presidencial -concepto utilizado en el presente siglo- debe su nombre a la preponderancia de función presidencial en el sistema de poderes instituidos".¹⁹⁸

¹⁹⁷ Ibidem. pp. 159 y 160.

¹⁹⁸ Idem. pp. 194 y 195.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Como acontece en un sistema presidencial se determina que el Ejecutivo es de carácter unipersonal, además, por la misma razón, existe una independencia entre el Ejecutivo y Legislativo, prohibiéndose la duplicación de funciones, es decir, ningún miembro del legislativo podrá pertenecer al Ejecutivo y viceversa. Esto debido al principio de independencia entre los poderes y a la vez colaboración de funciones entre ellos.

La doctrina ha sostenido como criterio casi unánime que la principal característica que define a la forma de gobierno de los Estados Unidos es la combinación del principio de separación de poderes con la doctrina de los "*checks and balances*", dando lugar a lo que es conocido según NEUSTADT como un "gobierno de instituciones separadas que comparten el poder".¹⁹⁹

Nosotros no pugnamos totalmente con dicho criterio, ni tampoco varios autores, entre los que se encuentra JONES, quien menciona que Estados Unidos tiene "un gobierno de instituciones separadas que compite por el poder compartido",²⁰⁰ por lo cual considera al régimen político estadounidense como un "sistema truncado".

Asimismo se pronuncia GIOVANNI SARTORI quien afirma que "la opinión de que los sistemas presidenciales son sistemas fuertes se apoya en el peor de los acuerdos estructurales -un poder dividido sin defensa ante el gobierno dividido- y no comprende que el sistema estadounidense funciona o a funcionado, a pesar de su Constitución y difícilmente gracias a ella".²⁰¹ Cabe decir que nosotros coincidimos enteramente con esta opinión.

¹⁹⁹ SÁNCHEZ Manzano, Ma. Paz: "La separación de poderes y el modelo presidencial estadounidense", en: *Parlamento y Control de Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Coord. Pau I Vall Francesc, España, Ed. Aranzadi, 1998, p. 54.

²⁰⁰ Citado por SARTORI, Giovanni: *Ingeniería...*, op. cit., p.101.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 104.

En el régimen político norteamericano no se contempla la responsabilidad política, entendida ésta como el voto de censura y el derecho de disolución que se establece normalmente en los sistemas parlamentarios; pero si existe la responsabilidad jurídica del Ejecutivo, la cual sólo podrá exigirse a través del *Impeachment* o juicio político.

Para el análisis de los sistemas presidencialistas, incluido por supuesto el norteamericano, seguiremos el mismo método que hemos venido utilizando para los regímenes parlamentarios, revisando primero los sujetos y órganos que intervienen y posteriormente el procedimiento empleado.

A) EJECUTIVO.

El Ejecutivo en el régimen político norteamericano ha sido determinado como unipersonal, ya que se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos de América, en el cual se integran las características propias de un jefe de Estado y de un jefe de Gobierno parlamentarios. Dicho mandatario será elegido por votación popular indirecta y durará en su encargo cuatro años, pudiendo reelegirse una sola vez en el periodo inmediato. En caso de que ningún candidato a la presidencia obtenga la mayoría requerida la Cámara de Representantes elegirá al Presidente de entre los tres candidatos que cuenten con mayor número de votos.

Como el Presidente de los Estado Unidos es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno tiene amplias atribuciones, entre ellas:

- Posee el poder reglamentario;
- Es el jefe de la Administración Federal;
- Conduce la política exterior;
- Previa ratificación del Senado celebra Tratados y nombra a los Embajadores, demás Ministros públicos, Cónsules, Magistrados del Tribunal Supremo;

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- Es comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados;
- En tiempo de guerra recibe poderes casi dictatoriales;
- Puede suspender la ejecución de sentencias y conceder indultos;
- Puede convocar al Congreso a periodo extraordinario;
- Nombra y destituye a sus Ministros o Secretarios;
- Tiene derecho de recomendar al Congreso las mediadas que a su consideración estime necesarias y oportunas, las cuales no tendrán carácter vinculatorio;
- Ejecuta y sanciona las leyes;
- Tiene derecho de veto.

No se le confiere expresamente en las disposiciones constitucionales el derecho a presentar iniciativas ante el Congreso, lo cual no impide que en la práctica sus proyectos pueden hacerse llegar indirectamente.

El Presidente cuenta con la facultad de veto, pero únicamente podrá vetar de manera total o en bloque el proyecto que se le ha presentado para su aprobación, devolviéndolo junto con sus objeciones para una nueva aprobación; las Cámaras no están obligadas a insertar dichas objeciones en el proyecto y éste tendrá que ser firmado por el Presidente sin ninguna objeción cuando haya sido aprobado por los dos tercios de ambas Cámaras. Asimismo existe una modalidad del veto que ha sido denominado por la doctrina como “de bolsillo” mediante el cual se prevé que si algún proyecto legislativo no fuere devuelto por el Presidente dentro del término de diez días (descontando los domingos) contados desde que se le presentó, dicho proyecto se convertirá en ley de la misma manera que si lo hubiere firmado, a menos que la suspensión de las sesiones del Congreso impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley. Al respecto, con motivo del caso *Wright v. United States*, la Corte resolvió que no había motivos para no regresar el proyecto con observaciones, aun cuando el Congreso estuviese en receso, si había algún funcionario facultado para recibir el envío presidencial.²⁰⁷

²⁰⁷ Citado por VALADÉS, Diego: *El Control...*, op. cit., p. 300.

De tal manera que las características del derecho de veto presidencial estadounidense se pueden clasificar de la siguiente forma: a) es de carácter *suspensivo*, debido a que sólo suspende la entrada en vigencia de la ley hasta que se produzca aprobación por el Congreso de dos tercios de ambas Cámaras; b) es *total*, ya que sólo puede interponerse respecto a la totalidad del proyecto, y no así cuando se refiera únicamente a alguna o algunas partes del contenido del mismo con las que no esté de acuerdo, c) es *expreso* cuando envía de vuelta el proyecto a las Cámaras para una segunda revisión, d) será *de bolsillo* cuando no lo devuelva al Congreso para su revisión en un plazo de diez días, pudiendo tener este hecho dos consecuencias, la primera que aún sin la firma del Presidente se convierta en ley y la segunda cuando el lapso de diez días comprenda los últimos del periodo ordinario del Congreso, en cuyo caso no tendrá fuerza de ley.

Respecto a que el Senado debe ratificar los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente actualmente éste puede evadir dicho requisito mediante los "acuerdos ejecutivos" (*executive agreements*), los cuales no requieren la ratificación del Senado, pero que por otra parte no cuentan con la validez del tratado internacional al interior. Al respecto DIEGO VALADÉS afirma que "en la actualidad el número de acuerdos del Ejecutivo es superior al de tratados internacionales".²⁰³

Además de las atribuciones expresas señaladas en la Constitución, al Presidente de Estado Unidos se le han transferido una enorme cantidad de poderes especiales extraordinarios en caso de crisis o de guerra a través de estatutos aprobados por el Congreso en distintas fechas (*Statutory War Powers*), los cuales son revisados y ampliados en cada nueva situación de guerra.²⁰⁴ En caso de guerra, ninguno de los actos del Presidente como comandante en jefe

²⁰³ Ibidem, p. 325.

²⁰⁴ NOGUEIRA Alcalá, Humberto: *Regímenes Políticos...*, op. cit., pp 174 y 175.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

está sujeto a revisión.²⁰⁵ Por otra parte, en tiempos de paz, el Senado puede expedir a favor del Presidente lo denominados "*Statutory Powers*", los cuales constituyen una delegación de poderes explícitos, éstos se han multiplicado en los últimos años, sobre todo en materia económica.²⁰⁶

Asimismo JAVIER HURTADO nos explica que en los Estados Unidos existe el denominado "*park barrel*" "que consiste en un fondo o partida especial a cargo del Ejecutivo para establecer negociaciones con los congresistas con miras a obtenerle voto favorable a sus iniciativas de ley a cambio de obras o inversiones en sus distritos".²⁰⁷

A manera de conclusión nos explica SERRA CRISTÓBAL que "de la estricta literalidad de la Constitución norteamericana no parece que los poderes del Presidente sean tantos como pueda creerse. Es más, los constituyentes de 1787 quisieron restringir claramente sus poderes frente al legislativo, pues no deseaban que el Presidente fuese lo que había sido el Rey de Inglaterra. Lo que sucede es que, con el tiempo, la presidencia fue adquiriendo funciones que no estaban otorgadas a nadie en la Constitución hasta alcanzar el protagonismo que todos conocemos. Una de las mejores formas de describir la posición que ha ocupado el Presidente norteamericano se encuentra en las palabras expresadas por el Juez Jackson en 1952: <<El poder ejecutivo, tiene la ventaja de estar concentrado en una sola persona, elegida por toda la Nación y convertido así en el centro de las esperanzas de todos. Sus decisiones son tan importantes y decisivas que eclipsan las de todas las otras instituciones. Nadie puede ensombrecer la atención pública puesta sobre él. Por su prestigio de jefe de Estado y su influencia en la opinión pública, ejerce tal influencia sobre aquellos

²⁰⁵ SÁNCHEZ, Manzano, Ma. Paz: "La separación de poderes y el modelo presidencial estadounidense", en: *Parlamento y Control...*, op. cit., p. 73.

²⁰⁶ TOINET, Marie-France: *El Sistema Político de los Estados Unidos*, Tr. De Glenn Amado Gallardo Jordan, México, Ed. F.C.E., 1994, p. 132.

²⁰⁷ HURTADO, Javier: *El Sistema Presidencial Mexicano: evolución y perspectivas*, México, F.C.E., 2001, p. 185.

que están obligados a controlar su poder y hacer de contrapeso, que los convierte en totalmente ineficaces>>".²⁰⁸ Podríamos adelantarnos y decir que en nuestro país sucede lo mismo respecto al Presidente de la República.

Hemos observado que el poder del Presidente norteamericano no es en ningún sentido pequeño, sino todo lo contrario; además de las importantes atribuciones conferidas expresamente por la Constitución existen muchísimas otras asignadas en la práctica o transferidas por el Congreso; además otro de los factores de poder presidencial se basa en el hecho de que es el único mandatario elegido popularmente a nivel nacional, ganándose así la simpatía y el apoyo del pueblo. Al respecto, el expresidente Roosevelt una vez comentó: "la presidencia no es meramente un cargo administrativo. Tal cosa es lo menos importante de ella. Es ante todo un caudillaje moral".²⁰⁹

La relevancia de la figura presidencial norteamericana ha sido revisada en no pocas ocasiones por la doctrina, y en la acertada opinión de GARCÍA PELAYO "la institución más importante de los Estados Unidos es el Presidente. Esta situación relevante se manifiesta en dos esferas: por un lado, en que los poderes del Presidente han crecido considerablemente a costa de los del Congreso; por otro, en algo que es más importante que una mera ampliación de competencias, a saber; en la convención del Presidente en conductor político del pueblo americano, pues, en efecto, el significado de un gran Presidente no radica sólo en las medidas llevadas a cabo por el mismo, sino también en el interés y en los impulsos que sea capaz de despertar en su pueblo. Puede, pues, afirmarse que ningún aspecto político importante tiene realización si no viene del Presidente, y la historia constitucional y política americana demuestra que ningún gran político, por dotado que esté, ha podido lograr sus objetivos si no ha alcanzado la

²⁰⁸ SERRA Cristóbal, Rosario: *Las Responsabilidades de un Jefe de Estado*, Revista de Estudios Políticos, Madrid, Nueva Época, No. 115, Enero-Marzo, 2002, pp. 157 y 158.

²⁰⁹ Citado por VALENCIA Carmona, Salvador: *Manual de ...* op. cit., p. 139.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

magistratura presidencial".²¹⁰

El Presidente de Estado Unidos no tiene responsabilidad política, y de acuerdo a MARSHALL sólo es responsable políticamente "ante el país y ante su conciencia",²¹¹ comentario que por más absurdo e injusto que parezca es totalmente cierto. Por otro lado sí le es exigible responsabilidad jurídica derivada de juicio político o *Impeachment*, al igual que al Vicepresidente y todos los funcionarios civiles (entendidos estos como los no militares) de los Estados Unidos, los cuales podrán ser acusados por traición, cohecho u otros delitos y faltas graves. Al decir de DIEGO VALADÉS "durante la Convención de Filadelfia la idea que se discutió y aprobó en principio, pero fue desestimada en la votación final, incluía como bases para el enjuiciamiento político los errores y la negligencia del presidente (*The Constitution*, p. 605). Es significativo que esta idea no haya prosperado, porque se hubiera traducido en una institución semejante al voto de censura en un sistema parlamentario, y habría impedido que el sistema presidencial se desarrollara como lo conocemos".²¹²

La Constitución norteamericana define la *traición* señalando que ésta consiste en hacer la guerra en contra de los Estados Unidos o en unirse a sus enemigos, impartiendoles ayuda y protección. Se agrega además que a ninguna persona se le condenará por traición si no es sobre la base de la declaración de los testigos que hayan presenciado el mismo acto perpetrado abiertamente o de una confesión en sesión de un tribunal.

Por otra parte, el supuesto de responsabilidad jurídica presidencial también contiene la expresión "delitos graves", para los cuales la doctrina ha establecido diferentes criterios que determinen la forma de atribuir dicha valoración: el

²¹⁰ GARCÍA- PELAYO, Manuel: *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 367.

²¹¹ Citado por: *Ibidem*, p. 371.

²¹² VALADÉS, Diego: *El Control...*, op. cit., p. 336.

primero es el criterio amplio que otorga a los Senadores la libertad para interpretar la expresión; el segundo es el restringido, en el cual se considera que la Cámara de Representantes sólo puede acusarlo por delitos ya tipificados, sin tener la posibilidad de crearlos.²¹³ La misma confusión e indeterminación existe en México donde también se contempla como supuesto de responsabilidad presidencial la vaga expresión "delitos graves".

A nuestro criterio el Presidente estadounidense debería tener mayor responsabilidad como consecuencia lógica de las amplísimas atribuciones que desempeña, sobretudo por ser el ejecutivo unipersonal, incluso convendría incluir como supuesto de responsabilidad la violación a la Constitución, medida que es fundamental para proteger el Estado Democrático; además deberían establecerse una mayor cantidad de controles eficaces de su poder o reducirse las atribuciones para lograr que exista un equilibrio entre ambas cuestiones.

Aunque el Ejecutivo es depositado únicamente en el Presidente de los Estados Unidos, éste cuenta con un Gabinete subordinado a él para llevar a cabo sus decisiones y políticas; este Gabinete no debe asemejarse al Gobierno en el régimen parlamentario. Nuestros motivos para afirmar esto y las características del Gabinete serán revisados en el siguiente apartado.

B) GABINETE PRESIDENCIAL.

El Gabinete a cargo del Presidente está formado por los Secretarios, los cuales están al frente de los Departamentos Administrativos. Respecto al Gabinete presidencial en conjunto y a sus miembros en lo individual, éstos carecen de autonomía jurídica y política, ya que las funciones de gobierno son

²¹³ ARMAGNAGUE, Juan Fernando: *Juncto Politico...*, op. cit., p. 58.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

consideradas por la Constitución como presidenciales.

El Gabinete tampoco se reúne como órgano colegiado. Respecto a los Secretarios en lo individual el Presidente podrá, cuando lo considere oportuno y sin efectos vinculatorios, solicitar su opinión con relación a cualquier asunto que tenga que ver con los deberes de sus respectivos empleos.

Los Secretarios son nombrados por el Presidente con la aprobación del Senado, quien sólo en muy pocas ocasiones la ha denegado, y destituidos libremente por él. Al respecto el Senado a intentado varias veces intervenir también en dichas destituciones, por lo que el Poder Judicial en 1926 en el caso *Myerr v. United States*, (272, U.S., 52) determinó el siguiente criterio: "toda ley que haga intervenir al Senado en la destitución de funcionarios dependientes directamente del Ejecutivo es inconstitucional, pues el derecho a la destitución es implícito a la obligación del Presidente de cuidar de la debida ejecución de las leyes, es un incidente a su poder específico de nombrar funcionarios con el consentimiento del Senado; mientras que este consentimiento es de naturaleza accesoria y no lleva implícito ningún poder o límite para la destitución".²¹⁴

De acuerdo a HAURIUO "son nombrados por el Presidente con el consentimiento del Senado, pero constituye una regla que tratándose de colaboradores inmediatos del Presidente, esta Asamblea no rechace jamás el nombramiento. Los Secretarios dependen únicamente del Presidente de los Estados Unidos, el cual puede separarlos de sus cargos discrecionalmente y también hacerles cambiar de departamento".²¹⁵

Los Secretarios de Estado se limitan a desarrollar y ejecutar la política diseñada y aprobada por el Presidente, realizando las tareas encomendadas por

²¹⁴ Citado por GARCÍA- PELAYO, Manuel: *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 378.

²¹⁵ HAURIUO, André: *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 536.

la autoridad presidencial. Éstos no forman un órgano de Gobierno propiamente dicho ni tampoco integran el Ejecutivo, el cual sólo es atribuido al Presidente, además no tienen responsabilidad colectiva; de tal forma que sólo existe una relación de subordinación hacia el Presidente, quien no está obligado a consultar sus decisiones con los Secretarios de Estado.

A los Secretarios presidenciales se les tiene prohibido el acceso a la Sala de Sesiones del Senado o de la Cámara de Representantes, aunque la doctrina considera que esta disposición no impide que se discutan los asuntos en los pasillos parlamentarios, argumentando que muchos problemas importantes se resuelven fuera de las sesiones.

Los Departamentos estadounidenses principales son los siguientes:

- Departamento de Estado,
- Departamento de Tesoro,
- Departamento de la Defensa,
- Departamento de la Justicia,
- Ministerio del Interior,
- Ministerio de Agricultura,
- Ministerio de Comercio,
- Ministerio de Trabajo,
- Departamento de Salud,
- Departamento de Transportes,
- Departamento de Energía y
- Departamento de Educación.²¹⁶

Cuando se habla del poder de los Secretarios se cita con frecuencia la frase de Abraham Lincoln cuando éste se encontraba solo frente a la opinión de todos sus Secretarios; dijo fríamente: "siete no, un sí; gana el sí". Esta frase basta para comprender el infimo poder del Gabinete ante el Presidente.

Ni el Gabinete ni sus Secretarios son responsables políticamente, esto en

²¹⁶ TOINET, Mario-France: *El Sistema Político...*, op. cit., pp. 147 y 148.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

virtud de que sus atribuciones se limitan al ámbito administrativo, pero sí tienen responsabilidad jurídica mediante juicio político o *Impeachment* por los mismos supuestos determinados para el Presidente: traición, cohecho u otros delitos o faltas graves.

C) LEGISLATIVO.

La Constitución norteamericana señala que todos los poderes legislativos otorgados en la misma corresponderán al Congreso de los Estados Unidos, el cual está compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. La Cámara de Representantes está integrada por miembros elegidos mediante votación popular y directa para un periodo de dos años. El Senado se compondrá de dos Senadores por cada Estado elegidos de manera popular y directa por los habitantes del mismo y para un periodo de seis años, renovándose por tercios cada dos.

Tiene el Senado poderes amplios en materia de nombramiento y política exterior, ya que debe ratificar los nombramientos hechos por el Presidente de los Estados Unidos y los tratados internacionales que éste celebra.

En cuanto a la exigencia de responsabilidad jurídica mediante juicio político o *Impeachment* participan ambas Cámaras, tal como lo veremos en el siguiente apartado.

D) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD JURÍDICA.

Recordemos que tanto el Presidente norteamericano como los Secretarios Administrativos que integran su Gabinete son responsable mediante juicio político

o *Impeachment* por traición, cohecho u otros delitos y faltas graves. Como ya hemos mencionado no existe en la forma de gobierno estadounidense la responsabilidad política, y de los supuestos de responsabilidad jurídica podemos observar que se trata primordialmente de una responsabilidad de carácter penal ya que sólo el supuesto específico de "faltas graves" puede referirse a la responsabilidad administrativa al igual que el cohecho, aunque éste tiene principalmente naturaleza penal.

El procedimiento del *Impeachment* se realiza en dos partes, la primera ante la Cámara de Representantes y la segunda ante el Senado. La Cámara de Representantes es la única facultada para declarar que ha lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales y sostener dicha acusación ante el Senado. El Senado posee el derecho exclusivo de juzgar sobre las acusaciones de responsabilidades oficiales, además se prevé que cuando se reúna con ese objeto sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Se establece también que cuando se enjuicia al Presidente de lo Estados Unidos deberá presidir el Senado el Presidente del Tribunal Supremo.

La resolución tomada por el Senado condenando al inculpado sólo podrá ser válida si está apoyada por dos tercios de los miembros presentes. Al respecto FRAGA IRIBARNE nos dice que "hoy en la practica es dificilísimo que tenga lugar un *Impeachment*. El Pleno del Senado está demasiado alterado, los Senadores eluden esas actuaciones molestas, y los pocos que van, vacilan en votar la condena, de modo que rara vez se logra los dos tercios necesarios".²¹⁷

Los plazos para el procedimiento por juicio político no están expresamente contemplados en la Constitución, ni tampoco la mayoría sobre la que debe sustentarse tanto la acusación como la resolución. En cuanto a la naturaleza del

²¹⁷ Citado por ARMAGNAGUE, Juan Fernando: *Juicio Político...*, op. cit., p. 63.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

procedimiento TOCQUEVILLE señala que “el fallo del Senado es judicial por la forma; para pronunciarlo los Senadores están obligados a conformarse a la solemnidad y a los usos del procedimiento. Es judicial también por los motivos en que se fundan”.²¹⁸

Las sanciones por juicio político consistirán en destitución en el cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado. Además, si el funcionario fuere condenado en el *Impeachment* quedará sujeto a que se le acuse, juzgue y castigue por los tribunales competentes. De acuerdo a TOCQUEVILLE “en los Estados Unidos, cuando los tribunales políticos desposeen a un culpable del carácter público del que está revestido y lo han declarado indigno de ocupar ninguna función política en el porvenir, su derecho está agotado y la tarea de los tribunales ordinarios comienza”.²¹⁹ De lo anterior observamos que para poder proceder legalmente contra el Presidente o los Secretarios Administrativos ante los tribunales ordinarios es necesario agotar previamente el juicio político y que en éste se resuelva la culpabilidad del acusado, de otra forma, la jurisdicción ordinaria no podrá intervenir. Podemos decir entonces que existen dos vías autónomas para exigir responsabilidad, la primera de ellas es mediante el juicio político cuyas sanciones son puramente de naturaleza política y la segunda, que únicamente procede al agotarse la primera y cuando se haya declarado culpable al acusado, ante los tribunales ordinarios, los cuales aplicaran sanciones de carácter penal o del tipo respectivo

Esto a diferencia de México, donde se trata de dos procedimientos distintos, el de juicio político y el de declaración de procedencia, los cuales son autónomos entre sí y no prejuzgan sobre la responsabilidad del otro, incluso en nuestro país se puede proceder penalmente contra los servidores públicos que no

²¹⁸ TOCQUEVILLE, Alexis De: *La Democracia en América*, México, Ed. F.C.E., 2000, p. 113.

²¹⁹ *Ibidem*.

cuenten con inmunidad procesal, todo esto como hemos visto en el capítulo anterior de la presente investigación.

Cabe señalar que el Presidente de los Estados Unidos no podrá otorgar indultos tratándose de los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

El juicio político contra un Presidente sólo se ha utilizado cuatro veces a lo largo de la historia de Estados Unidos. La primera contra John Tyler en 1843, donde no se obtuvo la mayoría del Congreso necesaria para solicitar al inicio del procedimiento; la segunda contra Andrew Johnson en 1868, pero éste fracasó por no alcanzar la mayoría de dos tercios en del Senado para declararlo culpable.²²⁰ La tercera en 1974 contra el Presidente Nixon, el cual dimitió ante los preparativos de la Cámara de Representantes para iniciar el *Impeachment*.²²¹ Y la cuarta contra Bill Clinton a raíz del denominado asunto "Lewinsky". En este último caso se acusaba al Presidente de perjurio y obstrucción a la justicia, delitos que la Cámara de los Representantes encontró que respondían suficientemente al tipo de <<altos crímenes y delitos>> a los que se refiere la Constitución, y como consecuencia decidió abrir el procedimiento de *Impeachment* para su destitución. Finalmente, en la fase ante el Senado no se obtuvo la mayoría de dos tercios necesaria para ello.²²²

Como no existe responsabilidad política del Ejecutivo, en consecuencia tampoco se prevé el derecho de disolución del Congreso o sus Cámaras.

A manera de consideración general respecto del régimen político estadounidense y las disposiciones previstas en materia de responsabilidad

²²⁰ ARMAGNAGUE, Juan Fernando: *Juicio Político...*, op. cit., pp. 49 v 50.

²²¹ SÁNCHEZ Manzano, Ma. Paz: "La separación de poderes y el modelo presidencial estadounidense". en: *Parlamento y Control...*, op. cit., p. 75.

²²² SERRA Cristóbal, Rosario: *Las Responsabilidades de...*, op. cit., pp. 174 y 175.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

podemos concluir que la mayor desventaja presentada en el sistema norteamericano, y en general en los sistemas presidenciales, se basa en los siguientes motivos: tanto el Legislativo como el Ejecutivo son elegidos por votación popular, está prohibida la duplicación de funciones, se determina la independencia entre Ejecutivo y Legislativo, el Ejecutivo es de carácter unipersonal. Dichas circunstancias pueden desembocar en conflictos que impidan la realización de los fines del Estado al no ponerse de acuerdo ambos órganos constituidos y no existir ningún medio de control que pueda hacer dimitir a uno ni disolver al otro, por lo que pueden pasarse todo el tiempo de su mandato en constante choque sin que exista medio jurídico para evitarlo.

Esto no se remedia por el hecho de que exista el juicio político, ya que las conductas que le dan origen no tienen naturaleza política (sólo podría decirse lo contrario de la traición, aunque no del todo), y ni siquiera se contempla entre ellos la violación a la Constitución. Aunado a esto tenemos la ínfima responsabilidad del Presidente norteamericano en contraposición con el enorme cúmulo de atribuciones que detenta de manera unipersonal, lo cual no ayuda en nada al equilibrio entre poderes y se aleja mucho del principio de distribución equitativa de los mismos.

Ya que hemos examinado el presidencialismo norteamericano, en el que se basan los demás regímenes presidenciales, continuaremos con el estudio de los Estados, que aún determinando dicha forma de gobierno, han incluido en la misma figuras parlamentarias.

4.5. FRANCIA.

El régimen político francés ha sido denominado por varios doctos como "semipresidencial", nosotros no compartimos este criterio. A nuestro criterio, para

clasificar a un régimen político no debe emplearse el prefijo "semi", sino que se trata de regimenes parlamentarios o presidenciales que sin modificar de fondo su régimen político han adoptado figuras del otro. Por lo tanto, debemos considerar el régimen político de Francia como presidencialista, dentro del cual existen varias figuras parlamentarias. Los argumentos que sustentan nuestras consideraciones se basan en los elementos que revisaremos a lo largo de este apartado, pero cabe mencionar al respecto la opinión de STAMMEN al preguntarse a cual de los sistemas políticos tiende el sistema francés, dicho autor responde de manera unívoca: "hacia el sistema presidencialista de gobierno, esto se expresa sobre todo claramente en la fuerte posición del Presidente de la República, provista de amplias competencias [...] el Presidente del Estado es la figura clave del todo el sistema de la V República".²⁷³

La Constitución vigente en Francia es la del 4 de octubre de 1958, la cual da origen a la V República Francesa y, como sucede normalmente en los sistemas presidenciales, prohíbe la duplicación de funciones estableciendo expresamente la incompatibilidad del cargo de los miembros del Gobierno con el ejercicio de todo mandato del Parlamento.

También para el estudio del Estado francés revisaremos por separado los sujetos y órganos que intervienen en la responsabilidad y posteriormente el procedimiento para exigirla.

A) PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Éste originalmente era elegido por la Asamblea Nacional (Cámara del Parlamento); sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 1962, el

²⁷³ STAMMEN, Theo: *Sistemas...*, op. cit., p. 170.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Presidente es electo también por sufragio universal directo, circunstancia que reafirma que se trata de un sistema presidencialista. La reforma de 1962 no sólo se refiere a la designación del Presidente sino que también le otorga a éste mayores atribuciones, de tal manera que ya no puede ser considerado exclusivamente como jefe de Estado en virtud de que también realiza funciones propias de gobierno además de presidir el Consejo de Ministros, incluso podría asimismo considerarse jefe del Gobierno. De tal forma y como consecuencia se disminuye la fuerza de la Asamblea Nacional.

El Presidente de la República será elegido por un periodo de cinco años por mayoría absoluta, y en caso de ser necesario se recurrirá a la segunda vuelta electoral.

Las amplias atribuciones que ejerce el Presidente de la República son las siguientes:

- Vela por el respeto a la Constitución;
- Asegura mediante su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado;
- Es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los Tratados;
- Nombra al Primer Ministro y lo cesa al presentar éste la dimisión de Gobierno;
- Nombra y cesa, a propuesta del Primer Ministro, a los demás miembros del Gobierno;
- Preside el Consejo de Ministros;
- Promulga las leyes;
- Puede solicitar al Parlamento una nueva deliberación sobre alguna ley o sus artículos;
- Puede someter a referéndum proyectos de ley;
- Puede disolver la Asamblea Nacional, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras del Parlamento;
- Puede ejercer poderes en situación excepcional;
- Firma las ordenanzas y decretos discutidos en Consejo de Ministros;
- Nombra los cargos civiles y militares del Estado;
- Acredita a los Embajadores y enviados extraordinarios ante las potencias extranjeras;
- Es el jefe de las Fuerzas Armadas;

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

- Preside los Consejos y Comités Superiores de Defensa Nacional;
- Tiene la prerrogativa de indulto;
- Puede comunicarse con las dos Cámaras del Parlamento por medio de mensajes;
- Nombra tres miembros de los nueve que integran el Consejo Constitucional;
- Puede someter a revisión del Consejo Constitucional leyes para que éste se pronuncie sobre su conformidad sobre la Constitución;
- Negocia y ratifica los Tratados;
- Es el garante de la independencia de la autoridad judicial;
- Presidirá el Consejo Superior de la Magistratura.

Para poder ejercer las atribuciones mencionadas en la enorme lista anterior, entre las cuales, por cierto, no se incluye el derecho de iniciativa legislativa, el Presidente francés deberá contar con el refrendo del Primer Ministro y, en su caso, de los Ministros responsables para que sean actos válidos, excepto en los siguientes supuestos:

- Nombramiento y cese del Primer Ministro cuando éste último presente la dimisión del Gobierno;
- Someter proyectos de ley a referéndum;
- Disolver la Asamblea Nacional, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras;
- El ejercicio de los poderes en situación excepcional;
- Los mensajes al Parlamento;
- El nombramiento de tres de los nueve miembros que integran el Consejo Constitucional; y
- El requerimiento ante el Consejo Constitucional para que revise y se pronuncie ante la constitucionalidad de un compromiso internacional o de leyes.

Una de las facultades con mayor relevancia establecida dentro de la Constitución a favor del Presidente y para la cual no se requiere de refrendo es la relativa al "ejercicio de poderes en situación excepcional"; esta atribución permite que el Presidente de la República, previa consulta con el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras y el Consejo Constitucional, pueda tomar las medidas necesarias cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido.

Dicha potestad excepcional deberá estar inspirada por la voluntad de garantizar a los poderes públicos, en el menor plazo, los medios para cumplir su misión. El Consejo Constitucional será consultado para la puesta en práctica de las medidas necesarias. Cabe agregar que durante el tiempo que el Presidente de la República esté tomando las medidas exigidas por las circunstancias mencionadas no podrá ejercer el derecho de disolución de la Asamblea Nacional. En todo caso el Presidente deberá informar a la Nación de esta circunstancia a través de un mensaje.

Consideramos como desventaja que la ley fundamental no disponga expresamente la duración de los poderes excepcionales del Presidente de la República, pudiendo en este caso prorrogarse indefinidamente, lo cual afectaría de manera importante el Estado Democrático de Derecho, pero en todo caso esta situación será revisada por el Consejo Constitucional.

Por otra parte, el hecho de que sea el Presidente de la República quien presida el Consejo de Ministros representa una condición relevante que le otorga aún una mayor influencia dentro del Gobierno. Al decir de CARPIZO el régimen político en Francia "funciona casi como un sistema presidencial cuando el partido político o partidos afines del presidente de la República cuenta o cuentan con la mayoría de legisladores en la Asamblea Nacional, porque entonces él designa con libertad al primer ministro, quien es de su propio partido y quien le reconoce jerarquía política. Es el presidente quien encabeza el gabinete y quien toma las decisiones más importantes del gobierno. Pero, la misma constitución francesa de 1958 funciona como un sistema casi parlamentario, cuando el partido político y los afines al presidente de la República no cuenta o cuentan con la mayoría de los legisladores en la Asamblea Nacional o no puede configurar una coalición,

entonces el presidente tendrá que designar como primer ministro al líder del partido que tiene esa mayoría o al líder que pueda formar un gobierno y en este caso es el primer ministro quien gobierna".²²⁴ A nuestra consideración, esto no afecta de manera esencial nuestra afirmación respecto de que Francia tiene como régimen político el presidencial, ya que de todas formas existe la posibilidad latente de que el Presidente de la República sea también jefe de gobierno, principalmente porque preside el Consejo de Ministros.

El Presidente de la República, a pesar de sus amplias atribuciones es irresponsable políticamente ante el Parlamento; pero sí se establece un único supuesto de responsabilidad jurídica en el que puede incurrir durante el ejercicio de sus funciones: alta traición. A nuestro juicio, dicho supuesto resulta insuficiente. Al igual que en el caso del Presidente norteamericano consideramos que debe agregarse como supuesto de responsabilidad la violación a la Constitución, sobretodo por que entre sus atribuciones se encuentra el velar por el respeto a la ley fundamental; aunado a esto, en Francia existe un órgano especializado que puede resolver al respecto.

B) GOBIERNO.

El Gobierno es representado por el Consejo de Ministros, que a su vez está integrado por el Primer Ministro y los demás Ministros; debemos recordar que aún existiendo el Primer Ministro es el Presidente de la República quien preside el Consejo, tal circunstancia le otorga aún mayores facultades para intervenir en el Gobierno e influenciarlo.

²²⁴ CARPIZO, Jorge: "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", en: *El Gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Coords. Diego Valadés y José María Serna. México, UNAM, 2000, p. 17.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Como ya mencionamos el Primer Ministro es nombrado por el Presidente de la República y los demás Ministros son nombrados y cesados también por el Presidente pero a propuesta del Primer Ministro.

Las atribuciones del Consejo de Ministros como órgano colegiado son las siguientes:

- Determina y dirige la política de la Nación;
- Dispone de la administración;
- Dispone de la fuerza armada;
- Realiza los nombramientos de los siguientes funcionarios:
 - o Consejeros de Estado,
 - o El Gran canciller de la Legión de Honor,
 - o Los Embajadores y enviados extraordinarios,
 - o Los Consejeros del Tribunal de Cuentas,
 - o Los Prefectos,
 - o Los Representantes del Estado en las entidades de Ultramar y en Nueva Caledonia,
 - o Los oficiales generales,
 - o Los rectores de las academias,
 - o Los directores de las administraciones centrales y otros determinados por la ley orgánica.
- Puede decretar estado de sitio por el término de doce días, pudiendo prorrogarse si es autorizado por el Parlamento;
- Puede, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento con el objeto de aprobar, por ordenanza, durante un plazo limitado, mediadas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley;
- Delibera los proyectos de ley;
- Tiene derecho de enmienda.

Los miembros del Gobierno en lo individual tendrán acceso a las Cámaras del Parlamento, y serán oídos cuando lo soliciten.

El Gobierno no requiere de la previa confianza de la Asamblea Nacional para iniciar su ejercicio, pero el Presidente de la República sí deberá considerar su opinión para nombrar al Primer Ministro y a los demás Ministros, ya que de lo contrario se dificultará que el Gobierno lleve a cabo su política, por estar en constante choque con el Parlamento.

Respecto a la responsabilidad, el Gobierno tendrá responsabilidad política de manera colectiva, pero en todo caso será el Primer Ministro quien se presentara ante la Asamblea Nacional cuando ésta le exija responsabilidad, por tal motivo, si el Parlamento declara un voto de censura el Gobierno en su conjunto, incluido desde luego el Primer Ministro, estará obligado a dimitir.

Además de la responsabilidad política, los miembros del Gobierno serán responsables jurídicamente, en estricto sentido penalmente, por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron.

C) PRIMER MINISTRO.

Al Primer Ministro se le atribuye la dirección del gobierno, aunque ya hemos visto que esta facultad puede ser mermada con motivo de que el Consejo de Ministros es presidido por el Presidente de la República. El Primer Ministro tendrá las siguientes atribuciones:

- Garantizar la ejecución de las leyes;
- Es responsable de la defensa nacional;
- Ejerce la potestad reglamentaria;
- Propone ante el Presidente de la República el nombramiento y cese de los otros miembros del Gobierno;
- Es el único facultado para presentar una cuestión de confianza ante la Asamblea Nacional, aunque ésta ha de ser acordada previamente en Consejo de Ministros;
- Puede decidir la ampliación del periodo ordinario de la Cámara correspondiente o solicitar que se reúna en periodo extraordinario de sesiones;
- Tiene derecho de iniciativa legislativa, al igual que los miembros del Parlamento;
- Previa consulta con el Presidente de la Cámara correspondiente, podrá someter a consideración del Tribunal Constitucional las leyes para que éste se pronuncie al respecto;
- Puede pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general de Gobierno;

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- Puede delegar algunos de sus poderes en los Ministros;
- Puede, en caso necesario, suplir al Presidente de la República en la presidencia de los Consejos y Comités Superiores de la Defensa Nacional;
- De manera excepcional puede suplir al Presidente de la República en la presidencia del Consejo de Ministros, en virtud de una delegación expresa y con un orden del día determinado.

Las decisiones del Primer Ministro deben refrendarse, en los casos respectivos, por los Ministros encargados de su ejecución.

Para que el Primer Ministro sea cesado de su encargo es necesario que la Asamblea Nacional obligue al Gobierno a dimitir o que exista una resolución que por cualquier motivo lo determine.

El Primer Ministro, previa discusión del Consejo de Ministros podrá plantear ante la Asamblea Nacional una cuestión de confianza sobre el programa de Gobierno, una declaración de política general o sobre la votación de un texto.

Como ya señalamos, los miembros del Gobierno, y por lo tanto el Primer Ministro, además de ser responsables políticamente ante la Asamblea Nacional serán responsables penalmente por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron.

D) PARLAMENTO.

El Parlamento francés se integra por la Asamblea Nacional y el Senado. A su vez, la Asamblea Nacional está formada por diputados elegidos mediante sufragio directo, mientras que el Senado es elegido por sufragio indirecto. La Carta Magna no menciona la duración del cargo en ninguno de los dos casos, pero respecto a la Asamblea Nacional puede interrumpirse con motivo de su

disolución.

La Asamblea Nacional es la única competente para exigir responsabilidad al Gobierno y en su caso hacerlo dimitir. en consecuencia, en caso de que el Presidente de la República acuerde la disolución la única afectada será la Asamblea Nacional.

E) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD.

Como la Constitución francesa prevé la exigencia de responsabilidad jurídica y política los procedimientos para exigirla los revisaremos de forma separada.

RESPONSABILIDAD JURÍDICA. Tanto el Presidente de la República como los miembros del Gobierno, incluido el Primer Ministro, tienen responsabilidad jurídica, la cual es primordialmente de naturaleza penal, pero los supuestos para incurrir en ella son distintos, de tal forma que el Presidente de la República es responsable únicamente por alta traición y los miembros del Gobierno son responsables penalmente por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieren.

También por lo que respecta al procedimiento para exigirla es distinto. En caso de que el sujeto sea el Presidente de la República éste sólo podrá ser acusado por las dos Cámaras que integran el Parlamento, mediante un voto idéntico y por mayoría absoluta de sus miembros, ante el Alto Tribunal de Justicia, el cual será el encargado de juzgar y resolver respecto de dicha responsabilidad. Cabe agregar que la ley fundamental no especifica los plazos ni las sanciones.

Por su parte, los miembros del Gobierno serán juzgados por el Tribunal de

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Justicia de la República (órgano distinto y de menor jerarquía al Alto Tribunal de Justicia), sin la necesidad de que exista una previa acusación por parte del Parlamento o sus Cámaras.

Para el caso de la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno se contempla la posibilidad de una denuncia popular, lo cual nos parece bastante adecuado. Tampoco en este caso la ley fundamental señala los plazos ni las sanciones, aunque es obvio que se tratara de sanciones de naturaleza penal.

Como podemos observar, los miembros del Gobierno puedan ser sujetos de responsabilidad ante los tribunales ordinarios sin ningún requisito previo, lo cual no sucede en la mayoría de los sistemas presidencialistas, donde es necesario agotar previamente el procedimiento de juicio político o, como en el caso de México, la declaración de procedencia. También nos parece relevante que Francia no haya incluido el juicio político como medio para resolver la responsabilidad jurídica, permitiendo que ésta sea resuelta por el Poder Judicial, lo que resulta lógico en virtud de que anteriormente en Francia existía un claro parlamentarismo.

También consideramos que existe otra importante diferencia respecto a la responsabilidad del Presidente de la República, que en este caso es juzgado por el Alto tribunal de Justicia, a diferencia de los regímenes parlamentarios analizados donde el órgano encargado de resolver es el tribunal constitucional, y también respecto de los sistemas presidencialistas donde normalmente se resuelve la responsabilidad jurídica mediante juicio político.

_ RESPONSABILIDAD POLÍTICA. Sólo será sujeto a ella el Gobierno como órgano colegiado, el cual será representado en todo caso por el Primer Ministro ante la Asamblea Nacional.

La responsabilidad política del Gobierno podrá darse como consecuencia de dos circunstancias, ya que no necesita la confianza previa de la Asamblea Nacional para iniciar sus funciones; dichas circunstancias son: la primera, derivada de una cuestión de confianza planteada por el Primer Ministro, previa discusión con el Consejo de Ministros. con motivo de un programa, política o texto; y la segunda, en cualquier tiempo mediante una moción de censura firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. En ambos casos la Asamblea Nacional podrá determinar un voto de censura que obligue al Gobierno a dimitir; para lo cual la deberá reunirse en Pleno para votar y resolver al respecto, esta votación tendrá lugar, según el caso, veinticuatro o cuarenta y ocho horas después de la presentación de la moción de censura (plazo de reflexión) o de la cuestión de confianza. Para lograr la dimisión del Gobierno el voto de censura deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros que componen la Asamblea Nacional.

Existen algunas disposiciones específicas al respecto, como la relativa a que ningún Diputado podrá firmar más de tres mociones de censura en el mismo periodo ordinario de sesiones ni más de una en el mismo periodo extraordinario de sesiones, excepto cuando se trate de la exigencia de responsabilidad política que provenga de una cuestión de confianza presentada por el Primer Ministro respecto de la votación de un texto.

De tal forma que cuando la Asamblea Nacional apruebe un voto de censura o desapruere el programa, la declaración de política general o un texto presentado por el Primer Ministro, siempre y cuando la votación en ambos casos sea por mayoría absoluta, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República.

Como consecuencia lógica a la facultad de hacer dimitir al Gobierno, en Francia también existe el derecho de disolución.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

F) DERECHO DE DISOLUCIÓN.

La ley fundamental no diferencia los casos por los cuales el Presidente de la República podrá, previa consulta con el Primer Ministro y con los presidentes de las Asambleas, acordar la disolución de la Asamblea Nacional; por lo que podemos entender que no es necesario que la Asamblea Nacional determine mediante un voto de censura la dimisión del Gobierno, sino que esta facultad del Presidente podrá ejercerse cuando a su criterio lo juzgue conveniente. Nos parece demasiado discrecional esta decisión, ya que si en algún momento el Presidente de la República considera a la Asamblea Nacional una amenaza, justificada o no, para la actuación del Gobierno, podrá hacer uso de ella sin importarle que dicha Asamblea tenga la razón.

Las únicas restricciones respecto al derecho de disolución se refieren a que éste no podrá ejercerse durante el año siguiente al de las elecciones para integrar una nueva Asamblea Nacional reunida con motivo de la disolución de la anterior; tampoco podrá hacerse uso de esta facultad durante el ejercicio de los poderes extraordinarios conferidos al Presidente de la República.

Como hemos dicho y derivado de todo lo anterior, podemos concluir que el régimen político francés es presidencialista en virtud de las siguientes razones: el Presidente de la República es de elección popular, lo cual puede producir un constante bloqueo entre éste y la Asamblea Nacional si el partido dominante en esta última no es el mismo a aquel que pertenece el Presidente; el Presidente tiene atribuciones de gobierno y preside el Consejo de Ministros, lo cual constituye una clara influencia en las decisiones de gobierno, y en general porque existe una clara preeminencia del Presidente, a diferencia del parlamentarismo donde la relevancia le pertenece al Parlamento, lo que al fin de cuentas se toma de base para diferenciar entre ambos sistemas políticos y les otorga dichos

nombres.

También debemos reconocer que existen varios elementos parlamentarios dentro del presidencialismo francés, los cuales a primera vista permiten que se confunda con el parlamentarismo, como la inclusión de la exigencia de responsabilidad política del gobierno y el derecho de disolución de la Asamblea Nacional que ayudan a lograr una mayor estabilidad política y un control entre los órganos constituidos, atendiendo a las importantes funciones que desarrollan uno y otro.

Nosotros consideramos que en general los elementos más importantes del régimen político francés respecto a la responsabilidad son: no contempla el juicio político y permite que sea el tribunal más importante, y no un órgano político, quien decida sobre la responsabilidad del Presidente francés, la que al fin de cuentas es primordialmente penal; el hecho de que los miembros del Gobierno sean responsables también jurídicamente y que en este caso se elimine cualquier requisito previo para que sean sujetos ante los tribunales ordinarios por responsabilidad penal. Aunque no estamos de acuerdo con la omisión respecto de la responsabilidad jurídica del Presidente de la República por violar la Constitución, la cual nos parece trascendental y con mayor razón si dicho funcionario interviene en las decisiones de gobierno.

Quedando concluido este apartado procedamos a iniciar uno nuevo para revisar lo relativo al Estado argentino.

4.6. ARGENTINA.

El régimen político argentino es presidencial en virtud de su Constitución de 1853, a la cual se le realizaron importantes reformas en el año 1994. Dentro

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

de su forma de gobierno se incluyen elementos parlamentarios, aunque no tantos como en el caso de Francia, por ejemplo, no existe el derecho de disolución. Todo esto lo revisaremos en las siguientes páginas. Respecto a las reformas de 1994 éstas se basaron primordialmente en la creación del artículo 100 constitucional, mediante el cual se crea la figura de un jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso Federal.²²⁵

La Constitución de Argentina prohíbe la duplicación de funciones señalando expresamente que los Ministros del Ejecutivo no podrán ser al mismo tiempo ni Senadores ni Diputados, así como también que el Presidente de la Nación no podrá al mismo tiempo ejercer otro empleo ni recibir ningún otro emolumento de la Nación, lo cual resulta normal tratándose de un régimen presidencial.

Ahora continuemos con el estudio de los sujetos y órganos que intervienen en materia de responsabilidad, además del procedimiento para exigirla.

A) EJECUTIVO.

Hemos usado el término Ejecutivo para describir al Presidente de la Nación Argentina, quien reviste las características propias de jefe de Estado y jefe de Gobierno. Este mandatario será elegido mediante votación popular directa para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto o sucederse recíprocamente con el Vicepresidente por un solo periodo consecutivo. Para la elección del Presidente y Vicepresidente, quienes son elegidos en fórmula, podrá aplicarse la segunda vuelta electoral cuando no se consiga la mayoría mínima del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, incluso se acepta el cuarenta por ciento en el caso específico.

²²⁵ Ibidem, p. 12.

La ley fundamental de Argentina señala expresamente que el Ejecutivo será desempeñado por un ciudadano denominado Presidente de la Nación, podemos observar entonces que se declara el carácter unipersonal del Ejecutivo, ya que se deposita en un solo individuo, además, el Gabinete de Ministros no forma parte de él, sino que éste sólo funciona como órgano subordinado en materia principalmente administrativa.

El Presidente de la Nación tiene como atribuciones principales las siguientes, entre las cuales se incluyen una gran cantidad de funciones de gobierno:

- Es el jefe Supremo de la Nación;
- Es el jefe del Gobierno;
- Es responsable político de la administración del país;
- Expide instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes;
- Participa en la formación de las leyes, las promulga y las hace publicar;
- Nombra a los Magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado;
- Nombra los demás jueces de los Tribunales Federales con base a una propuesta vinculante del Consejo de la Magistratura y con acuerdo del Senado;
- Puede indultar o conmutar las penas;
- Concede jubilaciones, retiros, licencias y pensiones;
- Nombra y remueve a los Embajadores, Ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado;
- Nombra y remueve libremente al jefe de Gabinete de Ministros y a los demás Ministros del despacho, los Oficiales de su Secretaría, los Agentes Consulares y otros empleados;
- Realiza anualmente la apertura de las sesiones del Congreso;
- Puede prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso o convocarlo a sesiones extraordinarias;
- Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de Gabinete de Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión;
- Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones;
- Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación;
- Provee los empleos militares de la Nación con acuerdo del Senado;
- Dispone de las fuerzas armadas;
- Declara la guerra con autorización y aprobación del Congreso;
- Declara el estado de sitio con acuerdo del Senado;
- Puede solicitar informes al jefe de Gabinete de Ministros y a los jefes de toda la administración;

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- Tiene derecho de iniciativa;
- puede vetar proyectos legislativos, tanto de manera total como parcial, en cuyo caso las Cámaras deberán discutirlo de nuevo y para superar el veto presidencial deberá aprobarse dicho proyecto por mayoría de dos tercios en ambas Cámaras,
- Preside las reuniones de Gabinete de Ministros.

Existe una facultad excepcional otorgada al Presidente de la Nación mediante la cual podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, pero solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, dichos decretos deberán decidirse en acuerdo general de Ministros, quienes deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros. En esta circunstancia de necesidad y urgencia será el jefe de Gabinete de Ministros quien deberá someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente. Esta comisión elevará el despacho de la medida al Pleno de cada Cámara (no se menciona la mayoría para dictar la resolución).

Se establece una condición para que los actos del Presidente argentino tengan eficacia, ésta es el refrendo ministerial, el cual deberá otorgarse tanto por el jefe de Gabinete como por el Ministro del ramo al que el acto se refiera; esta condición sin embargo no nos parece eficaz para garantizar el Estado Democrático, sobretodo por que es el mismo Presidente quien nombra y remueve libremente al jefe de Gabinete y demás Ministros, lo cual marca la amplia influencia que tiene sobre ellos, pudiendo cesarlos de su cargo cuando éstos se negaren a firmar.

Pese a las cuantiosa atribuciones del Presidente de la Nación, y que no pocas de ellas se refieren a materias de gobierno, incluso señalándose que es responsable político de la administración general del país y que preside al Gabinete de Ministros, es irresponsable políticamente y tampoco tiene el derecho

de disolución de ninguna de las Cámaras, pero si está sujeto a responsabilidad jurídica mediante el procedimiento de juicio político si incurriere en: mal desempeño, delito en el ejercicio de sus funciones o crímenes comunes.

En este caso tampoco vemos que el Ejecutivo tenga responsabilidad específica por violar la Constitución, lo cual nos parece incorrecto, principalmente porque al prestar juramento se obliga a observar fielmente a la Constitución, no debería existir una obligación sin una correlativa sanción porque entonces se vuelve ineficaz y se deja a criterio de un individuo un aspecto que podría perjudicar ampliamente a la Nación. La única ventaja que presentan los supuestos de responsabilidad presidencial es la inclusión dentro de ellos del "mal desempeño", el cual es más amplio en comparación con los supuestos de responsabilidad presidencial en Estados Unidos y Francia; el mal desempeño podría contemplar en el caso específico la violación a la Constitución y todos aquellos actos que den como consecuencia este calificativo.

B) GABINETE DE MINISTROS.

El Gabinete está integrado por el jefe de Gabinete y otros Ministros, los cuales como ya mencionamos son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la Nación, no previéndose que el Congreso les otorgue su confianza previamente al inicio de sus funciones.

Como ya hemos señalado, la forma que reviste el nombramiento de los Ministros les resta independencia y poder político, convirtiéndose así en simples subordinados presidenciales, además el hecho de que no necesiten la confianza previa del Congreso significa que el Presidente no tiene que tomar en cuenta las mayorías en el mismo.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

El Gabinete y los Ministros que lo integran se limitan a desarrollar las políticas del Ejecutivo principalmente en el despacho de los negocios de la Nación. Además, pese a que sí puede reunirse como órgano colegiado no toma decisiones como tal, excepto en los siguientes casos: cuando refrenda los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes; cuando resuelve las materias que le indique el Ejecutivo; y, cuando tratan los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, para este último supuesto se requiere la aprobación previa del Presidente. Podemos observar que hasta estos actos como órgano colegiado están influenciados por el Presidente.

Las demás atribuciones se otorgan individualmente a los Ministros que lo integran, estas son principalmente:

- Las relativas a sus departamentos;
- Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán presentar una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos;
- Pueden concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar;
- Están obligados a presentarse ante cualquiera de las Cámaras cuando éstas lo soliciten para presentar explicaciones e informes;
- El Ministro del ramo específico debe refrendar conjuntamente con el jefe del Gabinete los actos del Presidente que se relacionen con su ramo, sin cuyo requisito carecen de eficacia.

Los Ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos. Podemos ver de lo anterior que los Ministros no ejercen facultades de gobierno, sino principalmente administrativas.

Los Ministros son responsables jurídicamente mediante juicio político de manera individual por los actos que legalizan y solidaria de los que acuerden con sus colegas, los supuestos para incurrir en esta responsabilidad son los mismos que para el Presidente de la Nación, éstos son: mal desempeño, delito en el ejercicio de sus funciones o crímenes comunes. Consideramos que en estas

causales se incluye la responsabilidad administrativa mas claramente que en los dos sistemas presidencialistas analizados anteriormente, esto a través de la hipótesis de mal desempeño.

En cuanto a la responsabilidad política de los Ministros, ésta sólo le es exigible al jefe del Gabinete, el cual es el único obligado a dimitir, y será únicamente el Presidente de la Nación el que decida si los demás Ministros permanecen en el cargo o no, ya que ésta es una de sus facultades discrecionales. Por otra parte, podría utilizarse la causal de mal desempeño relativa a la responsabilidad jurídica de los Ministros para que el Congreso juzgue dicho desempeño, lo cual resulta una ventaja, por lo menos de esta forma se abre una posibilidad de juzgar el desempeño de los Ministros.

A pesar de que el jefe de Gabinete no es el jefe de Gobierno hemos querido revisar su figura en un apartado separado, ya que sus atribuciones y responsabilidad son distintas a las de los demás Ministros.

C) JEFE DE GABINETE.

Como ya hemos dicho éste no es jefe de Gobierno. La Constitución argentina le otorgan ciertas facultades específicas, como los son:

- Ejercer la administración general del país;
- Expedir actos y reglamentos necesarios para ejercer sus facultades los cuales deben refrendarse por el Ministro del ramo al cual pertenezcan;
- Realizar los nombramientos de la administración que no le correspondan al Presidente;
- Ejercer las atribuciones y funciones que le delegue el Presidente;
- Resolver, en acuerdo de Gabinete, las materias que le indique el Ejecutivo;
- Resolver por su propia decisión las materias que estime necesarias;
- Coordinar, preparar y convocar las reuniones de Gabinete de Ministros;
- En ausencia del Presidente de la Nación, presidir las reuniones de Gabinete de Ministros;

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional previo tratamiento en acuerdo de Gabinete y aprobación del Ejecutivo;
- Hacer recaudar las ventas de la Nación;
- Ejecutar la Ley del Presupuesto Nacional;
- Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prorroga de las reuniones ordinarias del Congreso, la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promuevan la iniciativa legislativa;
- Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, en ambos casos no podrá votar;
- Presentar junto a los demás Ministros una memoria detallada del Estado de la Nación, por lo que respecta a sus competencias, ante el Congreso cuando éste lo solicite;
- Aunado al supuesto anterior deberá concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las Cámaras, para informar la marcha del gobierno;
- Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso;
- Refrendar conjuntamente con lo demás Ministros los decretos de necesidad y urgencia;
- Someter, personalmente y dentro de los diez días de su sanción, los decretos de necesidad y urgencia a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

El jefe de Gabinete de Ministros no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio y tampoco necesita la confianza previa del Congreso para iniciar sus funciones.

El tratadista argentino ARMAGNAGUE al referirse al jefe de Gabinete menciona que “la aparición de este funcionario en la escena institucional implica una verdadera revolución en nuestras costumbres políticas. Además de los poderes de gobierno y las facultades coolegislativas del jefe de Gabinete, ello producirá una verdadera desconcentración de poder y contribuirá a limitar el ejercicio desmedido de la competencia constitucional que en nuestro anterior sistema atribuía al Presidente. Si leemos detenidamente el artículo 100 (constitucional) podemos concluir que las competencias previstas para este funcionario son tan amplias que lo convierten en una figura preponderante de la

futura vida política Argentina. Pero, correlativamente, tal cúmulo de atribuciones importa igual medida de responsabilidad²²⁶. Nosotros coincidimos de manera parcial con la opinión de este autor, ya que si bien las atribuciones encomendadas al jefe de Gabinete reducen las del Presidente esto no significa que este último no controle a aquél, sobretodo con motivo de su nombramiento y cese discrecional; como ya dijimos, el Gabinete, y por ende el jefe del mismo, son simples subordinados de aquél.

El jefe de Gabinete de Ministros, al igual que los demás Ministros, es responsable jurídicamente de sus actos mediante procedimiento de juicio político, esta responsabilidad también puede ser individual o solidaria, y las causales son las mismas que para los demás: mal desempeño, delito en el ejercicio de sus funciones o crímenes comunes.

Por lo que respecta a la responsabilidad política, el jefe de Gabinete sí es sujeto a ésta ante las Cámaras del Congreso para los efectos de un voto de censura que lo obligue a dimitir, no así los demás miembros del Gabinete, los cuales sólo tienen responsabilidad jurídica; esto con motivo de que el jefe de Gabinete es el único miembro del mismo que en determinado momento puede ejercer facultades de gobierno.

D) LEGISLATIVO.

El Legislativo es depositado en un Congreso, el cual se compone por dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires. La Cámara de Diputados se integra por representantes elegidos mediante votación popular directa, los cuales durarán en

²²⁶ ARMAGNAGUE, Juan Fernando: *Juicio Político...*, op. cit., pp. 87 y 88.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

su encargo cuatro años, pudiendo ser reelectos una sola vez. El Senado se compone de tres Senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos mediante votación directa y conjunta para un periodo de seis años, pudiendo reelegirse indefinidamente.

Ambas Cámaras intervienen en el proceso para exigir responsabilidad jurídica derivada de juicio político, la de Diputados como acusadora y el Senado como juzgador. También ambas son competentes para exigir responsabilidad política al jefe de Gabinete en términos de un voto de censura.

E) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD.

Como también en este caso se prevé tanto la responsabilidad jurídica como la política, revisaremos lo que respecta a una y otra de manera separada.

_ RESPONSABILIDAD JURÍDICA. El procedimiento para exigir responsabilidad jurídica a través de juicio político al Presidente de la Nación, al jefe de Gabinete de Ministros y a los demás ministros, es el siguiente: se llevará a cabo en dos partes, la primera que comprende la acusación hecha por la Cámara de Diputados ante el Senado; para poder acusar, la Cámara deberá previamente haber conocido de los supuestos de responsabilidad y haber declarado lugar a la formación de la causa por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La segunda parte se realiza ante el Senado, quien será el órgano encargado de juzgar y resolver el fondo de la causa por mayoría de los dos tercios de sus miembros presentes.

Para la substanciación del juicio político, los miembros del Senado deberán prestar juramento, y cuando se trate de una acusación contra el Presidente de la Nación, el Senado deberá estar presidido por el presidente de la Suprema Corte.

Esta última circunstancia es copiada del presidencialismo estadounidense, ya que también en éste se dispone que el presidente del Tribunal Supremo presida al Senado.

Si el fallo del Senado declara culpable al acusado se le destituirá de su encargo y podrá también declararsele incapaz de ocupar algún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Si el acusado es declarado culpable por el Senado podrá ser sujeto a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

Podemos observar entonces que el juicio político es un requisito previo sin el cual los funcionarios no podrán ser sujetos ante los tribunales ordinarios, y esto sólo en caso de que la resolución del Senado los declare culpables. Al respecto el tratadista argentino BIDART CAMPOS nos dice que "el juicio político, como ante juicio del proceso penal, es una garantía o inmunidad más amplia que el desafuero de los legisladores, porque éste significa que mientras la Cámara no lo otorga el legislador no puede ser privado de la libertad en un proceso penal, en tanto el juicio político implica que si mediante él no se llega a la destitución, ninguno de los funcionarios del artículo 45 [actual artículo 53] puede ser sometido a proceso penal mientras desempeña sus funciones; es, por ende, una inmunidad de proceso".²²⁷

A nuestro criterio no debería ser necesario agotar previamente el juicio político para sujetar a los servidores públicos a la justicia ordinaria, debería implementarse un procedimiento menos complicado como en el caso de México, donde existe la declaración de procedencia, que además sólo se refiere a la responsabilidad penal, ya que en materia civil no es necesario ningún requisito previo.

²²⁷ Citado por: *Ibidem*, p. 141.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

RESPONSABILIDAD POLÍTICA. Como ya habíamos mencionado, sólo es sujeto a ésta es el jefe de Gabinete de Ministros, ya que es el único miembro del Gabinete que en un momento determinado puede ejercer facultades de gobierno.

El jefe de Gabinete tiene la obligación de concurrir ante el Congreso al menos una vez por mes, alternativamente ante cada una de las Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno. Nos resulta extraño que la Constitución se refiera a la marcha del Gobierno cuando el Presidente de la Nación es el que desarrolla las más importantes atribuciones de gobierno, pero sin embargo es el jefe de Gabinete el que responde por aquél ante el Congreso.

Derivado de este acto de presentación el jefe de Gabinete de Ministros podrá ser interpelado a los efectos de un voto de censura, siempre y cuando éste se inicie con una moción de censura apoyada por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras y se resuelva negando la confianza por la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras. Si esta votación se reúne, el voto de censura tendrá como efecto la remoción del jefe de Gabinete de Ministros.

Podemos observar entonces que sólo con motivo de la presentación mensual del jefe de Gabinete ante las Cámaras del Congreso puede declararse un voto de censura, ya que no se prevé el planteamiento de una cuestión de confianza ni la necesidad de que el Congreso le otorgue su confianza previamente al inicio de sus funciones; además basta con que una sola de las Cámaras presente la moción de censura para poder declarar el voto de censura, aunque éste sólo puede obligar al jefe de Gabinete a dimitir si es aprobado por mayoría absoluta de cada una de las Cámaras.

Los anteriores planteamientos nos merecen la siguiente consideración: la exigencia de responsabilidad política de Gobierno no tiene la eficacia que se

presenta en los sistemas parlamentarios, sobretodo porque el que ejerce las más importantes atribuciones de gobierno es el Presidente de la Nación y no el jefe de Gabinete, asimismo, este último es un subordinado de aquél y por lo tanto antes que negarse a desarrollar las políticas impuestas por el Presidente, bajo amenaza de que lo destituya, preferirá que sea el Congreso el que lo dimita sin perder así el apoyo del Presidente, quien posteriormente podrá nombrarlo en un puesto distinto, lo cual no puede hacer ni el Congreso ni sus miembros.

Por lo que respecta al derecho de disolución en ningún caso el jefe de Gabinete de Ministros podrá solicitar al Presidente de la Nación la disolución de una o ambas Cámaras, ni el Presidente por sí solo tiene facultades para disolverla por ningún motivo. A nuestro criterio, el derecho de disolución resulta una consecuencia lógica a la exigencia de responsabilidad política, sobretodo como medios de control recíproco entre órganos constituidos, y la existencia de sólo uno de ellos sin contemplarse el otro hace que se pierda eficacia, ya que en este caso el Gabinete no tiene forma de contrarrestar la exigencia de responsabilidad política; debemos observar que dentro del régimen presidencial argentino se quiso incluir elementos "atenuados" del régimen parlamentario, aunque sin que exista verdadera fuerza en ellos, debido a sus características propias.

Como ya es costumbre, mencionaremos nuestra opinión respecto del Estado analizado y la forma como se determina la responsabilidad del Ejecutivo de acuerdo a sus disposiciones jurídicas. De inicio, pensamos que existe una ventaja al agregarse como causal de juicio político el mal desempeño del Presidente de la Nación, el cual puede utilizarse para juzgarlo por incurrir en conductas que afecten el Estado Democrático de Derecho, incluida la violación a la Constitución. En segundo término, creemos que las medidas adoptadas por el Estado argentino relativas a la inclusión de la responsabilidad política, propia de

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

los sistemas parlamentarios, no son del todo eficaces, principalmente por que las más importantes atribuciones de gobierno son ejercidas por el Presidente de la Nación y no por el Gabinete ni por el jefe del mismo, sin embargo se hace a este último el único responsable por la marcha del gobierno. Asimismo se vuelve aún menos eficaz la exigencia de responsabilidad política con motivo de que el jefe de Gabinete es sólo un subordinado del Presidente, quien puede destituirlo libremente, por lo que antes de perder su consideración o ponerse en su contra preferirá ser obligado a dimitir por el Congreso. Lo mismo sucede cuando el Presidente argentino requiera el refrendo del jefe de Gabinete o de los demás Ministros para poner en practica sus políticas o llevar a cabo determinados actos; por tanto, el refrendo no puede servir tampoco como medio de control eficaz del poder presidencial.

Por último nos compete analizar al régimen político uruguayo y sus disposiciones en materia de responsabilidad del Ejecutivo, cerrando con éste el presente capítulo relativo al derecho comparado.

4.7. URUGUAY.

La Constitución del Uruguay de 1967 aún vigente, con modificaciones en 1989 y 1994, determina como régimen político al presidencial, pero también incluye varias figuras parlamentarias, aunque menos que las implementadas por Francia, y más que las establecidas en Argentina. Cada una de ellas será revisada en el transcurso del presente apartado.

La ley fundamental también en este caso prohíbe expresamente la duplicación de funciones de los miembros de los órganos constituidos federales, otorgándoles independencia entre ellos, como normalmente se presenta en los regímenes presidenciales.

Como nota al margen cabe señalar que la Constitución contempla entre sus disposiciones la responsabilidad civil del Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado por el daño causado a tercero, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección. Además se aclara que cuando el daño haya sido causado por los funcionarios del Estado en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo, el órgano público correspondiente podrá repetir contra ellos, lo que hubiere pagado en reparación.

Al igual que en los anteriores análisis revisaremos a los sujetos y órganos que intervienen la exigencia de responsabilidad, además del procedimiento previsto para exigirla.

A) EJECUTIVO.

En el régimen político del Uruguay el Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, sin existir un Primer Ministro, pero también cada uno de ellos ejerce atribuciones individuales. Esto representa una innovación y ventaja dentro de un sistema presidencial, donde normalmente el ejecutivo es unipersonal y por lo tanto concentra todas las funciones gobierno. Es por esta razón que analizaremos al Ejecutivo en conjunto, al Presidente de la República y al Consejo de Ministros de forma individual.

Por lo que atañe al Ejecutivo en su conjunto, es decir, al Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, le corresponde:

- Conservar el orden y tranquilidad del interior, y la seguridad en lo

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- exterior;
- El mando superior de todas las fuerzas armadas;
- Dar retiros y arreglar pensiones de los empleados;
- Publicar y circular todas las leyes, ejecutarlas, hacerlas ejecutar y expedir los reglamentos especiales necesarios;
- Informar al Legislativo sobre el estado de la República y las mejoras y reformas que considere necesarias;
- Poner objeciones o hacer observaciones a los proyectos de ley que les remita el Legislativo de forma parcial o total, superándose el veto si la ley se votara favorable por tres quintas partes de los miembros presentes en cada una de las Cámaras;
- Convocar al Legislativo a sesiones extraordinarias;
- Proveer los empleos civiles y militares;
- Destituir a los empleados con acuerdo de la Cámara de Senadores;
- Conceder los ascensos militares, requiriéndose en algunos casos la aprobación de la Cámara de Senadores;
- Nombrar al personal consular y diplomático, y en el caso de los jefes de Misión, requerirá el acuerdo de la Cámara de Senadores;
- Designar al fiscal de corte y a los demás fiscales Letrados de la República, con acuerdo de la Cámara de Senadores;
- Destituir a los empleados militares y policiales;
- Recibir a agentes diplomáticos y autorizar a los cónsules extranjeros;
- Decretar la ruptura de relaciones y previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra;
- Tomar medidas prontas de seguridad cuando se trate de ataque exterior o conmoción interior;
- Recaudar las rentas y darles el destino que corresponda;
- Preparar y presentar a la Asamblea General los presupuestos y dar cuenta de la inversión de los anteriores;
- Concluir y suscribir tratados, con la ratificación del Legislativo;
- Conceder privilegios industriales;
- Autorizar o denegar la creación de bancos;
- Prestar, a requerimiento del Poder Judicial, el concurso de la fuerza pública;
- Redistribuir las atribuciones y competencias atribuidas por ley a los Ministerios;
- Designar y remplazar a los miembros de los Directorios y los Directores Generales que no sean de carácter electivo, previa venia de la Cámara de Senadores.

Además se le otorga una facultad excepcional mediante la cual podrá proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas, los cuales podrán ser remitidos con declaratoria de

urgente consideración, esta declaración tendrá como efecto que dichos proyectos o modificaciones se tengan por sancionados si en los plazos respectivos no han sido expresamente desechados o no se ha sancionado un proyecto sustitutivo. El Ejecutivo no podrá enviar a la Asamblea General más de un proyecto de ley con declaratoria de urgente, ni enviar uno nuevo mientras estén corriendo los plazos para la consideración legislativa de otro enviado anteriormente. Cada Cámara podrá dejar sin efecto la declaratoria de urgente consideración cuando así lo determinen por el voto de los tres quintos del total de sus componentes.

De todo lo anterior podemos observar que las más importantes decisiones de gobierno no son tomadas individualmente por el Presidente de la República, sino con el Ministro, los Ministros o el Consejo de Ministros; esto constituye una medida de control del poder público del Presidente y representa una ventaja que contribuye al Estado Democrático, la cual repercute al momento de llevar a cabo y conseguir los fines que persigue el Estado.

B) PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

El Presidente y el Vicepresidente de la República son elegidos conjuntamente por votación popular directa; ambos durarán cinco años en sus funciones y podrán volver a desempeñarlas siempre que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese. Cabe decir que el Vicepresidente de la República presidirá la Cámara de Senadores y la Asamblea General, teniendo en ambos casos voz y voto.

Una de las desventajas que atañe al régimen político del Uruguay es la respectiva a la forma de elección del Presidente de República, la cual también le es aplicable a los demás sistemas presidenciales, ya que con este motivo puede existir un constante bloqueo entre éste y el Legislativo si la mayoría del Congreso

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

no pertenece al mismo partido político del que surgió el Presidente. Esta desventaja se ve atenuada en virtud de los siguientes razonamientos: el Ejecutivo no es unipersonal; el Presidente no ejerce por sí solo las funciones de gobierno; y, el Presidente al nombrar a los Ministros que integran el Consejo debe tomar en cuenta las mayorías parlamentarias para asegurar su permanencia.

El Presidente de la República tendrá entre sus atribuciones individuales:

- Representar al Estado en el interior y en el exterior;
- Firmar las resoluciones y comunicaciones del Ejecutivo con el Ministro o Ministros a que el asunto corresponda, requisito sin el cual nadie estará obligado a obedecerlas;
- Adjudicar los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo; pero podrá designar libremente un secretario y un prosecretario, quienes actuarán como tales en el Consejo de Ministros;
- Previa resolución, cesar libremente a los Ministros de su cargo;
- Podrá requerir en cualquier momento a la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. Para tal efecto el Consejo comparecerá ante la Asamblea, la cual se pronunciará por el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Si la Asamblea no se reuniese dentro de las setenta y dos horas desde la recepción de comunicación del Presidente de la República o reuniéndose no adoptasen decisión, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado.
- Sin perjuicio del apartado anterior, podrá declarar en cualquier momento, si así lo entendiere, que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario, lo cual lo facultara para sustituir uno o más Ministros;
- Tiene derecho de disolución bajo condiciones y supuestos específicos.

Respecto a que el Presidente de la República deba elegir a los Ministros integrantes del Consejo que cuenten con apoyo parlamentario CASSINELLI señala que "el Presidente de la República puede actuar como jefe de gobierno si tiene mayoría en la Asamblea General o puede dejar la dirección política al Consejo de Ministros en el caso contrario, asumiendo un rol moderador, admitiendo incluso que pueda surgir entre los Ministros un líder del gobierno".²²⁸ Nosotros consideramos que el Presidente de la República es al mismo tiempo

²²⁸ Citado por NOGUEIRA Alcalá, Humberto: *Regímenes Políticos...*, op. cit., p. 226.

jefe de Estado y jefe de Gobierno, ya que preside el Consejo de Ministros y tiene voto decisivo en sus deliberaciones y resoluciones. Asimismo, pensamos que la ventaja consistente en que el Presidente no pueda remover libremente a los Ministros se ve mermada por la facultad otorgada a éste de sustituir uno o más de ellos cuando considere que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario.

De tal forma el Presidente de la República es jefe de Estado, pero su jefatura de Gobierno está condicionada al hecho de que comparta el criterio del Consejo de Ministros para gobernar o de que cuente con una mayoría de apoyo parlamentario, si es así, también podrá constituirse como jefe de Gobierno.

El Presidente de la República es irresponsable políticamente, pero sí tiene responsabilidad jurídica derivada de juicio político, el cual podrá iniciarse durante el ejercicio del cargo o dentro de los seis meses siguientes a la expiración del mismo; los supuestos para incurrir en ella son: violación a la Constitución u otros delitos graves. Nos parece extraordinario que en este caso el Presidente sí sea responsable por violación a la Constitución, medida que debe ser fundamental para garantizar el Estado Democrático.

C) CONSEJO DE MINISTROS Y MINISTROS QUE LO INTEGRAN.

El Consejo de Ministros se integrará con los titulares de los respectivos Ministerios. Estos Ministerios serán adjudicados por el Presidente de la República entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo; asimismo, el Presidente sólo podrá cesar a los Ministros si existiere una resolución expresa que así lo determine o considera que carecen de respaldo parlamentario. Ésta también nos parece relevante, ya que el hecho de que el Presidente no pueda nombrar ni cesar libremente a los Ministros

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

les otorga a éstos mayor libertad al momento de definir la política de gobierno sin miedo a coacción de su parte y propicia que actúen conjuntamente con el Congreso al determinar el seguimiento y las finalidades del Estado; aunque esta ventaja podría en determinado momento verse afectada si el presidente sustituye a uno o más ministros bajo el pretexto de que el Consejo de Ministros carece de apoyo parlamentario.

El número de Ministerios, su denominación propia y sus atribuciones será determinado por ley; la iniciativa de dicha ley le corresponde al Ejecutivo y deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara.

El Consejo de Ministros podrá ser convocado por el Presidente de la República cuando lo juzgue conveniente o cuando lo soliciten uno o varios Ministros. Actuará siempre bajo la presidencia del Presidente de la República, quien tendrá voz en las deliberaciones y voto en las resoluciones, el cual será decisivo en los casos de empate, aún cuando éste se hubiera producido por efectos de su propio voto.

Existe una diferenciación de competencia entre el Consejo de Ministros como órgano colegiado y los Ministros que lo integran de manera individual; para efecto de lograr mayor claridad hemos diferenciado unas de otras. Primeramente mencionaremos los casos en que el Consejo de Ministros, como órgano colegiado, tendrá competencia privativa:

- Declaración de urgencia. Se refiere a la propuesta del Consejo ante las Cámaras de proyectos de ley o modificaciones a las leyes remitidos con declaratoria de urgente consideración;
- Decretar la ruptura de relaciones y, previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra;
- Preparar y presentar a la Asamblea General los presupuestos y dar cuenta de la inversión hecha en los anteriores;
- Delegar por resolución fundada y bajo su responsabilidad política las atribuciones que estime convenientes.

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

Todas las resoluciones del Consejo de Ministros podrán ser revocadas por el voto de la mayoría absoluta de sus componentes, incluso aquellas que hubieren sido acordadas por el Presidente de la República con el Ministro o Ministros respectivos. Esta medida nos parece aun más favorable para lograr que prevalezca la decisión del órgano colegiado y no la de unos cuantos, incluido el Presidente de la República, ya que a nuestra consideración las decisiones adquieren legitimidad si se toman por mayoría de un cuerpo representativo, lo que no sucedería si fueran tomadas sólo por uno o algunos miembros del Ejecutivo.

Por otro parte los Ministros que integran el Consejo tendrán las siguientes obligaciones y facultades en lo individual:

- Dar cuenta a la Asamblea General, al iniciarse el periodo legislativo o cuando alguna de las Cámaras lo requiera, del estado de todo lo concerniente a sus respectivos Ministerios;
- Podrán asistir a las sesiones de la Asamblea General, de cada Cámara, de la Comisión Permanente y de sus respectivas Comisiones internas, y tomar parte en sus deliberaciones, pero no tendrán voto;
- En sus respectivas competencias deberán:
 - o Hacer cumplir la Constitución, las leyes, decretos y resoluciones;
 - o Preparar y someter a consideración superior los proyectos de ley, decretos y resoluciones que estimen convenientes;
 - o Disponer, en los límites de su competencia, el pago de las deudas reconocidas del Estado;
 - o Conceder licencias a los empleados de su dependencia;
 - o Proponer el nombramiento o destitución de los empleados de sus reparticiones;
 - o Vigilar la gestión administrativa y adoptar las medidas adecuadas para que se efectúe debidamente e imponer penas disciplinarias;
 - o Firmar y comunicar las resoluciones del Ejecutivo;
 - o Ejercer las demás atribuciones que establezcan las leyes o las disposiciones adoptadas por el Ejecutivo en Consejo de Ministros;
 - o Delegar a su vez por resolución fundada y bajo su responsabilidad política, las atribuciones que estimen convenientes.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Podemos observar entonces que el Consejo de Ministros no es un órgano que actúe como tal todo el tiempo, ya que mientras el Presidente o uno o varios Ministros no lo convoque para ejercer las atribuciones pertinentes y ya señaladas los Ministros se encargarán de dirigir su propio Ministerio; esto no significa que el Ejecutivo pueda no convocarlo y así ejercer él mismo las atribuciones que debe realizar conjuntamente con el Consejo o sus Ministros, ya que si así lo hiciera sus actos carecerían de validez e incluso podría incurrir en responsabilidad con motivo de ello.

Por lo que atañe a la responsabilidad de los Ministros éstos pueden ser sujetos tanto de responsabilidad jurídica como de responsabilidad política. Respecto a la responsabilidad jurídica ésta será exigida mediante juicio político por los mismos supuestos que en el caso del Presidente de la República, éstos son: violación a la Constitución u otros delitos graves. Asimismo serán responsables por juicio político uno o más Ministros por los decretos y ordenes que firmen o expidan con el Presidente de la República, salvo el caso de resolución expresa del Consejo de Ministros, en el que la responsabilidad será de los que acuerden tal decisión.

Se señala también que los Ministros no quedaran exentos de responsabilidad por causa de delito aunque invoquen la orden escrita o verbal del Presidente de la República o del Consejo de Ministros. Nos parece también apropiado que no se exima de responsabilidad a los Ministros por el hecho de que el Presidente les haya ordenado realizar determinada conducta, esta medida también permite mayor independencia de los Ministros respecto del Presidente y favorece que éstos realicen sus actos bajo su propio criterio tomando en consideración las consecuencias, negándose a acatar las ordenes del Ejecutivo que juzguen inadecuadas.

En cuanto a la responsabilidad política de los Ministros ésta puede ser

individual, plural o colectiva. Es responsabilidad individual la que afecte a un Ministro, plural la que afecte a más de un Ministro, y colectiva la que afecte al Consejo de Ministros en su conjunto.

D) LEGISLATIVO.

El Legislativo será ejercido por la Asamblea General, integrada por dos Cámaras, una de Representantes y otra de Senadores, las cuales actuarán conjunta o separadamente. La Cámara de Representantes se compone de miembros elegidos mediante votación popular directa que durarán en su encargo cinco años. La Cámara de Senadores también se formará de miembros elegidos por votación popular directa para un periodo de cinco años.

Respecto a la responsabilidad del Ejecutivo actuarán, según el caso, ambas Cámaras bajo disposiciones específicas. De tal forma que cuando se trata de responsabilidad jurídica mediante juicio político la Cámara de Representantes será la encargada de acusar, mientras que la Cámara de Senadores será la encargada de resolver. En cuanto a la responsabilidad política actuará la Asamblea Nacional (integrada por ambas Cámaras), por lo tanto también será la Asamblea Nacional la afectada cuando el Presidente de la República ejerza el derecho de disolución.

E) PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD Y DERECHO DE DISOLUCIÓN.

Para revisar este apartado examinaremos separadamente las disposiciones establecidas para el procedimiento de responsabilidad jurídica de las relativas a la responsabilidad política.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

RESPONSABILIDAD JURÍDICA. Como hemos dicho, tanto el Presidente de la República como los Ministros tienen responsabilidad jurídica derivada de juicio político, por las causales que también ya hemos mencionado: violación a la Constitución u otros delitos graves. Los Ministros además serán responsables por los decretos y ordenes que firmen o expidan con el Presidente de la República, salvo cuando la resolución sea del Consejo de Ministros y por lo tanto la responsabilidad será de los que acuerden tal decisión.

En el caso del juicio político el procedimiento se realiza en dos partes; la primera correspondiente a la acusación de la Cámara de Representantes, que tiene tal derecho de manera exclusiva, ante la Cámara de Senadores. Para poder hacer dicha acusación la Cámara de Representantes tendrá que haber conocido sobre las causales de responsabilidad a petición de parte o de algunos de sus miembros y haber declarado que ha lugar a la formación de la causa.

La acusación contra el Presidente de la República o los Ministros, en cada caso, tendrá como efecto la suspensión en el ejercicio de sus funciones si hubiere reunido los dos tercios de votos del total de los miembros de la Cámara de Representantes. Esta medida preventiva también nos parece adecuada ya que permite que la Cámara de Representantes suspenda provisionalmente al acusado si de alguna forma resulta obvia o presumible su responsabilidad.

La segunda y más importante parte del procedimiento se realizara ante la Cámara de Senadores, que será el órgano encargado de abrir el juicio político a los acusados por la Cámara de Representantes y pronunciar sentencia, la cual para ser condenatoria habrá de tomarse en ese sentido por dos tercios del total de sus componentes y tendrá como efecto separar al culpable de su cargo. Asimismo, si el Senado declara culpable al acusado éste podrá ser sujeto ante la jurisdicción ordinaria. Podemos observar que al igual que en Estados Unidos y Argentina es necesario como requisito previo para poder ser responsable ante los

tribunales ordinarios la resolución del juicio político que declare la culpabilidad.

Cuando se trate de juicio político contra el Presidente de la República éste estará sometido a residencia, salvo autorización para salir del país concedida por mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras.

Consideramos adecuada la medida de sujetar a residencia al Presidente para así evitar que éste escape de la acción de las Cámaras y de la sanción correspondiente por lo menos mientras dure el juicio político y no así cuando posteriormente pueda ser sujeto a la justicia ordinaria. Asimismo, distinguimos como ventaja la posibilidad de declarar la suspensión provisional del cargo del acusado cuando la decisión se tome por dos tercios de la Cámara de Representantes, lo que significara que la responsabilidad es presumible u obvia. Por otra parte pensamos que el supuesto de delitos graves adolece de la misma vaguedad que en nuestro país, sin que haya disposición alguna que esclarezca como ha de llegarse a esa valoración, aunado a esto debería contemplarse como sanción la inhabilitación, sobretodo por lo que respecta a los Ministros, ya que en el caso del Presidente es difícil que vuelva a desempeñar cargo distinto.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y DERECHO DE DISOLUCIÓN. Ambos aspectos serán revisados al mismo tiempo debido a las condiciones específicas del derecho de disolución. Como ya hemos apuntado sólo serán responsables políticamente, mediante voto de censura, los Ministros en lo individual, plural o colectivo.

Cualquiera de las Cámara podrá juzgar la gestión de los Ministros de Estado, proponiendo mediante una moción de censura que la Asamblea General, en sesión de ambas Cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno. De tal manera que primeramente tendrá que

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

resolver la Cámara que presente la moción de censura que ésta se sostiene por mayoría absoluta de los miembros presentes para que pueda darse cuenta a la Asamblea General.

La Asamblea General, en sesión conjunta de ambas Cámaras, deberá reunir por lo menos la mayoría absoluta de votos del total de componentes en sesión pública, o secreta cuando lo exijan las circunstancias, para lograr el voto de censura. El voto de censura aprobado por esa mayoría sólo obliga a renunciar al Ministro, los Ministros o el Consejo de Ministros, según el caso, si así lo aprueba el Presidente de la República, es decir, el voto así tomado no es vinculatorio al Presidente, éste sólo estará obligado a cesar del cargo al Ministro, los Ministros o Consejo de Ministros cuando la decisión de desaprobación sea tomada por dos tercios de votos del total de los componentes de la Asamblea General.

Entonces, si la Asamblea General desaprueba sólo por mayoría absoluta al Ministro, Ministros o Consejo de Ministros y el Presidente se niega a acatar el voto de censura, podrá volverse a reunir con el objeto de lograr ahora sólo la mayoría de tres quintos (ya no de dos tercios) y convertir en vinculatoria su decisión, incluso tiene derecho a una tercera convocatoria, pero sólo si en la segunda no reúne el número necesario de Legisladores para sesionar. En caso de que en ninguna de las dos convocatorias lograra reunir el número necesario de miembros de la Asamblea General para sesionar se considerará revocado el voto de censura.

Si en alguna de las siguientes dos convocatorias mencionadas en el párrafo anterior la Asamblea General consigue la mayoría requerida de tres quintos, el Ministro, Ministros o Consejo de Ministros estarán obligados a dimitir, pero si no la consigue y aún así sostiene el voto de censura ante el Presidente de la República, el cual en este caso no le es vinculatorio, éste podrá mantener por

CATALINA ARREDONDO ORDAZ

decisión expresa al Ministro, Ministros o Consejo de Ministros censurados y también podrá disolver las Cámaras, convocando a nueva elección de Senadores y Representantes. Esto con el objeto de que sea al pueblo el arbitro de la discrepancia entre los órganos constituidos. Para que la decisión del Presidente de la República tenga validez éste deberá expedir un decreto que contenga el mantenimiento del Ministro, Ministros o Consejo de Ministros, la disolución de las Cámaras y la convocatoria a nueva elección.

Si por cualquier razón el Presidente no da cumplimiento al decreto de convocatoria a las nuevas elecciones las Cámaras volverán a instaurarse de pleno derecho y recobrarán sus facultades constitucionales como "Poder legítimo del Estado" y caerá el Consejo de Ministros completo. También recobrarán las Cámaras disueltas sus derechos si a los noventa días de realizada la elección la Corte Electoral no hubiere proclamado la mayoría de los miembros de cada una de las Cámaras.

Resalta el hecho de que las nuevas Cámaras, constituidas como consecuencia de la disolución de la Asamblea General anterior, sólo completarán el término de duración de las cesantes, además, la nueva Asamblea General podrá, en un plazo no mayor de quince días a partir de su constitución, mantener o revocar por mayoría absoluta del total de sus componentes el voto de censura de la Asamblea anterior. Si mantuviera el voto de censura con la votación exigida caerá el Consejo de Ministros.

El Presidente de la República no podrá ejercer la facultad de disolución durante los últimos doce meses de su mandato, pero durante el mismo término la Asamblea General sí podrá presentar el voto de censura, siempre y cuando sea pronunciado por dos tercios o más del total de sus componentes para que sea obligatorio. Además, cuando se trate de desaprobación no colectiva, es decir, cuando no afecte a todo el Consejo de Ministros, el Presidente de la República no

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

podrá ejercer la facultad de disolución sino una sola vez durante su mandato.

Como podemos observar el procedimiento para exigir responsabilidad política contiene varias etapas y muchas disposiciones que lo regulan, a nuestra consideración, lo que se busca es controlar en mayor medida el ejercicio de la responsabilidad política y el derecho de disolución, para que éstos no se utilicen con ligereza.

A manera de conclusión general respecto del Estado uruguayo, ya que las consideraciones particulares las hemos hecho a lo largo de su análisis, pensamos que contempla varias disposiciones que ayudan en gran medida a controlar el poder del Ejecutivo y que propician que el Gobierno y el Legislativo actúen conjuntamente y en la misma dirección al buscar los fines del Estado.

Ya que tenemos un panorama general del derecho comparado podemos hacer las siguientes consideraciones preliminares del capítulo.

4.8. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Las consideraciones que nos resultan respecto de los Estados analizados son las que a continuación se expresan:

- Para diferenciar entre régimen presidencial y parlamentario es necesario observar en primera instancia si la preeminencia la tiene el Parlamento o el Presidente; y en segunda instancia si el jefe de Estado es elegido por votación popular, lo cual influye al momento de determinar la dirección del Estado, pudiendo propiciar un constante bloqueo entre Ejecutivo y Legislativo. Asimismo tenemos que observar si el jefe de Estado realiza

funciones de gobierno de manera individual, si es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, si está permitida la duplicación de funciones, etc. En general no puede decirse que solamente un factor permite diferenciar entre ambos regimenes políticos, sino el resultado esencial de la conjunción de sus características.

- En el parlamentarismo el Ejecutivo es colegiado, integrado por un jefe de Estado y un gobierno, el cual es dirigido por el jefe del mismo, mientras que en el presidencialismo generalmente el Ejecutivo es unipersonal, lo cual representa una ventaja y una desventaja respectivamente, ya que en el régimen presidencial no deberían concentrarse tan importantes atribuciones en un solo individuo, que además no está sujeto a un control que pueda considerarse eficaz, sobretodo si no se contempla como causal de responsabilidad jurídica la violación a la Constitución.
- El régimen parlamentario representa una mayor ventaja en materia de responsabilidad del Ejecutivo en contraposición con el presidencial, ya que en primera instancia diferencia entre jefe de Estado y Gobierno. Asimismo cada uno está sujeto a responsabilidad, el primero sólo jurídica y el segundo tanto jurídica como política. Dichas características permiten que exista un control eficaz del Ejecutivo, y por tanto una mayor responsabilidad, en contraposición a sus importantes atribuciones.
- El régimen presidencial puede atenuar sus desventajas respecto a la preeminencia del Presidente si se incluye además un órgano colegiado de gobierno como parte del Ejecutivo que pueda funcionar con independencia y bajo su propia responsabilidad, la cual será tanto jurídica como política.
- Aunado a lo anterior, incluir la responsabilidad política del Gobierno o

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Gabinete, así como evitar que sea el jefe de Estado o Presidente quien nombre y remueva libremente a los Ministros o Secretarios, permite que la figura del refrendo sea eficaz, y por tanto, la irresponsabilidad política del Presidente o jefe de Estado esté justificada.

- Normalmente el órgano que resuelve respecto de responsabilidad jurídica del Ejecutivo en los sistemas parlamentarios es el tribunal constitucional o el tribunal superior en el Poder Judicial, previa declaración de la Cámara respectiva, a diferencia de los sistemas presidenciales, donde generalmente se resuelve mediante juicio político por un órgano político que es el Legislativo o Congreso. A nuestro criterio ésta es otra de las ventajas del parlamentarismo, donde la responsabilidad jurídica del jefe de Estado, e incluso de los Ministros, no es revisada por el Parlamento, ya que es de naturaleza *jurídica* y no *política*, mientras que esta última sí es revisada por el Parlamento (órgano político).
- La responsabilidad jurídica por violar la Constitución debe ser revisada por el órgano especializado en la materia, principalmente para efectos del Ejecutivo, tema principal de nuestra investigación, como es el caso de los Estados que contemplan la inclusión de un tribunal constitucional, los cuales son principalmente parlamentarios.
- El juicio político normalmente se utiliza bajo supuestos primordialmente penales, a diferencia del caso de México, donde se incluyen gran número de causales de naturaleza política.
- También normalmente es necesario que la resolución de juicio político declare culpable al acusado para que éste pueda ser sujeto a la jurisdicción ordinaria, a diferencia de nuestro país, donde se contempla

un procedimiento distinto y autónomo denominado declaración de procedencia en el caso de responsabilidad penal; esto debido a que en México se incluyen causales políticas para incurrir en responsabilidad derivada de juicio político, y por lo tanto la declaración de procedencia es aplicable en caso de responsabilidad penal, lo cual consideramos más apropiado, ya que se trata de dos clases de responsabilidad distintas.

- El juicio político, en todos los casos, presenta varias desventajas, sobretodo con motivo de las características del procedimiento, en el cual se incluye la participación de ambas Cámaras, y de la votación requerida para declarar culpable al funcionario, afectándose así su eficacia, lo cual resulta preocupante, sobretodo refiriéndose al Ejecutivo, tema primordial de la presente investigación. Consideramos que si en su mayoría se trata de supuestos de naturaleza penal debe dejarse la resolución a una sola de las Cámaras, como en el caso de México, donde se establece la declaración de procedencia como requisito previo a la actuación de los tribunales competentes, en la cual debe incluirse como sujeto al Presidente mexicano.

- Incluso en Estado Unidos se contemplan todos los funcionarios civiles como sujetos de juicio político, incluido el Presidente, a diferencia de México, donde son sujetos sólo algunos servidores públicos específicos, entre los cuales no se encuentra el Presidente de la República.

- El jefe de Estado o Presidente debe en todo caso y sin importar el régimen político tener responsabilidad jurídica por violar la Constitución, por lo tanto, entre otras modificaciones, debe sujetarse al Presidente mexicano a este supuesto de responsabilidad, para así alcanzar en mayor medida la consecución de un Estado Democrático.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- La responsabilidad política se diferencia de la jurídica porque no requiere ninguna hipótesis específica, basta con la desaprobación de los actos por considerarse inoportunos, inconvenientes o inapropiados, mientras que para poder exigir responsabilidad jurídica es necesario adecuar la conducta a supuestos específicos establecidos en las disposiciones constitucionales o legales.
- A nuestro criterio, entre mayores atribuciones se tengan mayor responsabilidad debe existir, de lo contrario se estaría afectando la consecución de un Estado Democrático, es por este motivo que el Ejecutivo, sobretodo si es unipersonal, debe estar sujeto a medios de control eficaces de su poder, y por tanto a mayor responsabilidad.
- El derecho de disolución representa un medio de control recíproco entre parlamento o legislativo y gobierno, ya que se contrapone a la dimisión del gobierno como consecuencia de la exigencia de responsabilidad política, lo cual permite un mayor equilibrio entre órganos constituidos, a diferencia del desequilibrio que constituye la inclusión de sólo una de dichas instituciones o ninguna de ellas.
- La Cámara o Cámaras que pueden exigir responsabilidad política y por lo tanto hacer dimitir al gobierno es o son, según el caso, la o las afectadas por el derecho de disolución.
- Aún cuando sea facultad discrecional del jefe de Estado o Ejecutivo nombrar a los Ministros con responsabilidad política debe atender a las mayorías en el Parlamento o Congreso si quiere contar con su apoyo y que éste no lo haga dimitir a la primera oportunidad.
- En general, no deben señalarse obligaciones sin la correlativa sanción,

como es el caso de varios Estados que señalan como atribución del Ejecutivo el obedecer y vigilar que se obedezca la Constitución pero no contemplan como supuesto de responsabilidad la violación a la misma.

- No debemos simplemente confiar en el criterio de los representantes de los órganos constituidos, incluido el Ejecutivo, debemos tener medios eficaces que puedan hacerlos responsables por su indebido comportamiento o prevenir que éste se produzca, entre ellos la responsabilidad, y que por tanto actúen en beneficio del pueblo y no en el suyo propio.

- A nuestro criterio el régimen político que contempla controles de poder eficaces y una correlativa responsabilidad como consecuencia de la importancia de las atribuciones de los órganos constituidos es el parlamentario, y para reforzar nuestra opinión citaremos a HANS KELSEN al decir que "el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia".²²⁹

²²⁹ Citado por ORTEGA Santiago, Carlos: "La flexibilidad de la función parlamentaria de control: *ex cursus* sobre los procedimientos de otorgamiento y denegación de la confianza parlamentaria al gobierno", en: *Parlamento y Control de Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Coord. Pau I Vall Francese, España, Ed. Aranzadi, 1998, p. 209.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

CAPÍTULO V.

RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO.

Como parte importante de nuestra investigación nos hemos dado a la tarea de revisar las características generales del régimen presidencial mexicano, enfocándonos en lo que atañe al Ejecutivo, esto con el objeto de advertir con mayor claridad los elementos y estructuras que siendo parte de nuestra forma de gobierno en específico, y de los regímenes presidenciales en general, propician la preeminencia del Presidente de la República. A lo largo del presente capítulo observaremos las cuantitativas y cualitativas atribuciones de nuestro primer mandatario, además del amplio poder que detenta y los supuestos controles al mismo señalados en nuestra ley fundamental, haciendo hincapié en cada uno de los puntos de la ínfima responsabilidad a la que está sujeto.

Para poder explicarnos el porqué de nuestro régimen presidencial debemos recordar que los argumentos que justificaron mantener esta forma de gobierno y no cambiar al parlamentario fueron vertidos durante los debates del Congreso Constituyente, creador de nuestra ley fundamental vigente, de los cuales nos parece importante citar las palabras que al respecto fueron expresadas por VENUSTIANO CARRANZA al inaugurar dicho Congreso, éstas fueron:

“Ésta es la oportunidad, Señores Diputados de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte contra la dictadura, y por la otra contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, ha saber: el régimen parlamentario.[...] Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno denominada “gabinete”. En otros términos, se trata de que el Presidente personal desaparezca, quedando de él una figura

decorativa.

¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre ha tientas, temeroso a cada instante de ser censurado [...] Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de miembros en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones de gobierno.

Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales.²³⁰

De lo anterior podemos inferir que en aquel entonces no se comprendían adecuadamente las muchas ventajas que ofrece el parlamentarismo en comparación con las pocas del presidencialismo, principalmente respecto al tema que nos ocupa, es decir, la responsabilidad del Ejecutivo. El argumento que resalta y que podría ser el de mayor peso para justificar la no adopción del régimen parlamentario es el de no contar en ese tiempo con partidos políticos organizados, por lo demás, resulta obvio que el Presidente de entonces (y los posteriores) evite en todo lo posible la adopción de un sistema de gobierno que propicia el equilibrio entre los órganos constituidos y que además controla y responsabiliza el actuar de los mismos, principalmente por lo que atañe al Ejecutivo, es decir, el régimen parlamentario.

No debemos olvidar que la visión de los miembros del Congreso Constituyente de 1917 se vio influenciada por los resultados obtenidos con el texto original de la Constitución de 1857. FIX-ZAMUDIO nos dice al respecto que “el régimen presidencial adoptado en el texto primitivo de la Constitución Federal de 1857 contempló ciertos matices parlamentarios, pudiéndose considerar como

²³⁰ Citado por VALADÉS, Diego: *El Control...*, op. cit., pp. 358 y 359.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

un sistema intermedio entre el de la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentarismo de tipo europeo, entonces en boga; en efecto, por una parte y bajo la influencia rousseauiana del predominio de la "voluntad general" radicada en el organismo legislativo, se depositó el Ejecutivo en un Presidente de la República, a quien se le subordinó teóricamente al Congreso Federal, el cual quedó constituido únicamente por la Cámara de Diputados".²³¹ Asimismo EMILIO RABASA al referirse a la Constitución de 1857 considera que "los constituyentes quisieron crear una dictadura o supremacía del poder Legislativo, con lo que hicieron imposible la actuación del poder Ejecutivo, obligándolo a corromper al Congreso y a gobernar al margen de la Constitución, con sólo un aparente respeto a las formas constitucionales."²³² A nuestro criterio las disposiciones contenidas en la Constitución del 57 no contemplaban un sistema parlamentario como tal, ya que no existía la responsabilidad política ni el derecho de disolución como estructuras que permiten desahogar las crisis políticas y los bloqueos entre órganos constituidos, además de que se continuaba otorgando carácter unipersonal al Ejecutivo; consideramos por tanto que las deficiencias que en este caso impedían el equilibrio de los órganos se debieron a las inadecuadas instituciones y estructuras establecidas por un lado al contemplar un Ejecutivo unipersonal y por otro a favor del Congreso formado por una sola Cámara, ya que tampoco se trata de otorgarle poder predominante al legislativo sin que éste pueda ser controlado. Por estos motivos no debe utilizarse esta experiencia para justificar la no adopción de un régimen parlamentario en nuestro país, o por lo menos la inclusión de elementos o figuras parlamentarias, principalmente por lo que respecta a la responsabilidad del Ejecutivo.

Con el paso del tiempo las circunstancias que propiciaban un sistema presidencial de acuerdo al criterio del Congreso Constituyente del 17 y que por

²³¹ Citado por OROZCO Henríquez, J. de Jesús: "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en: *El Sistema Presidencial...*, op. cit., pp. 1, 2 y 13.

²³² Citado por: *Ibidem*, p. 13.

tanto, tendían a evitar el tema del parlamentarismo en general, o la inclusión de elementos de esta forma de gobierno en la nuestra, fueron cambiando, sin embargo, la superioridad otorgada al Ejecutivo ha permanecido casi invariable. Así nos lo explica OROZCO HENRÍQUEZ al afirmar que "después de un periodo de transición en que junto a reformas que robustecieron al Ejecutivo hubo otras que buscaron favorecer, así fuese insipientemente, a los otros órganos, a partir de la década de los 70 el proceso de concentración de facultades se ha revertido para beneficiar a los órganos legislativo y judicial, si bien es claro que todavía no se obtiene el equilibrio deseado, en buena medida debido también a la estructura del sistema político mexicano".²³³ Podemos entonces decir que los intentos por atenuar la preeminencia del Presidente han sido pocos y no lo suficientemente eficaces para lograr controlar su poder, ya que las circunstancias que le permiten el ejercicio de un dominante poder político siguen en su mayoría vigentes, e incluso han aumentado en la práctica, como iremos viendo a lo largo del presente capítulo.

MENDOZA BERRUETO, al referirse a las circunstancias que justificaron la subsistencia del sistema presidencial en nuestro país y la modificación de las mismas por el transcurso del tiempo, señala que "no se desconoce el hecho de que México, desde sus inicios como Nación, requirió de la conformación de un Estado fuerte que garantizará soberanía e independencia. Fue necesario crear una presidencia firme, garante de la estabilidad, la armonía, la paz social y la unidad nacional. Sin embargo, con el tiempo cambiaron las circunstancias y, en lugar de haberse iniciado un proceso de descentralización hacia los gobiernos locales, una vez que se superaron las etapas críticas se recrudesció la centralización, se agrandó el gobierno federal y se empequeñecieron los gobiernos locales".²³⁴ El autor se refiere no sólo a la clara superioridad del

²³³ Ibidem, p. 34.

²³⁴ MENDOZA Berrueto, Eliseo: *El Presidencialismo Mexicano: génesis de un sistema imperfecto*, México, F.C.F., 1996, p. 261.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Presidente por lo que respecta a su relación con los órganos constituidos federales, sino también a la concentración de poder que éste posee respecto de los órganos locales, factor que contribuye y se suma al poder del mandatario, como lo revisaremos más adelante.

Debemos tener en cuenta que el régimen presidencial, al basarse en el principio de "división de poderes", y por tanto en la determinación de independencia entre los órganos constituidos y a la vez coordinación entre los mismos, y la prohibición a la duplicación de funciones, depositando el Ejecutivo normalmente en un solo individuo, propicia la superioridad de éste respecto de los demás órganos constituidos y como consecuencia un desequilibrio entre los mismos; características tales con las que obviamente cuenta el sistema presidencial mexicano, además de las circunstancias específicas mediante las cuales el titular del Ejecutivo detenta un poder real, sin que en ninguno de los casos exista en contraposición un control y responsabilidad eficaces.

El régimen presidencial mexicano ha sido calificado por varios autores, entre ellos por DE LA MADRID HURTADO, quien señala: "desde luego que el sistema presidencial mexicano le ha dado al presidente, desde sus propias bases constitucionales y legales, un conjunto de facultades que le han permitido erigirse en el poder superior; en el poder determinante".²³⁵ Por su parte COVIÁN ANDRADE se pronuncia al respecto afirmando que "el presidencialismo en general, y concretamente el mexicano, implica un desequilibrio político entre los órganos del Estado y provoca que el funcionamiento del sistema tienda hacia un ejercicio autoritario del poder por el presidente de la República. El presidente de la República acumula una dosis claramente mayor cuantitativamente y más relevante cualitativamente de poder, que ninguna otra instancia, dentro del sistema, lo cual le permite ejercer facultades jurídicas y metajurídicas para controlar prácticamente todo el sistema sin elementos estructurales, ni políticos,

²³⁵ Citado por HURTADO, Javier: *El Sistema Presidencial...*, op. cit., p. 68.

con base en los cuales pueda limitarse de manera eficaz el ejercicio de su poder, ni exigírsele responsabilidad alguna por los actos que realiza y por las decisiones que adopta”.²³⁶ Podemos entonces observar de inicio que el amplio poder del Presidente de la República no está prácticamente sujeto a responsabilidad y los controles del mismo, los cuales revisaremos con posterioridad, no han sido eficaces.

Como nota importante debemos considerar que varios doctrinarios se han pronunciado respecto a una diferenciación entre el régimen presidencial “puro” estadounidense y el relativo a los países latinoamericanos, denominado a este último como “presidencialismo”, “presidencialismo reforzado” (HAURIOU) o “neopresidencialismo” (LOEWENSTEIN),²³⁷ para señalar que este último constituye una variante deformada respecto del primero. En este sentido encontramos a DUVERGER, quien considera que “el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico por el debilitamiento de los poderes del parlamento y la hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transpuesto las instituciones constitucionales en una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, los latifundios, la semicolonización por la economía vecina y sumamente poderosa de los Estados Unidos”.²³⁸

Contrario a estos argumentos de distinción entre “sistema presidencial” y “presidencialismo”, tenemos el criterio de COVIÁN ANDRADE, con el cual coincidimos enteramente; dicho autor aclara que no está de acuerdo con la diferenciación entre el sistema presidencial norteamericano y el latinoamericano,

²³⁶ COVIÁN Andrade, Miguel: *El Sistema Político...*, op. cit., p. 227.

²³⁷ Citados por BARQUÍN Álvarez, Manuel: “Las funciones de control del Senado en relación con la preeminencia del ejecutivo”, en: *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 67.

²³⁸ Citado por VALENCIA Carmona, Salvador: *Manual de...*, op. cit., p. 158.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

ya que la diferenciación es bastante superficial y "no se basa en una modificación esencial de las estructuras de uno y otro presidencialismo, ni en la desaparición de alguno o algunos de los elementos fundamentales del sistema original al reproducirse en otras latitudes, sino en una supuesta funcionalidad exclusiva de esta forma de gobierno en los Estados Unidos, que no se presenta conforme al diseño político-constitucional en la mayoría de los otros países que la han adoptado".²³⁹ El mismo autor se pronuncia señalando: "nosotros no compartimos el criterio tan extendido de separar al presidencialismo del neopresidencialismo, cuyo propósito de fondo es concluir en su momento, que la forma deseable y digna de conservación es la primera, mientras que las fallas y deficiencias que se observan en las variaciones "degenerativas", son sólo de éstas, pero no de la original. Aquí radica el engaño del que tiene que echar mano cualquier defensor o apologista a ultranza de esta forma de gobierno: señalar que no hay defectos en la estructura prístina, sino en las que la han imitado, en contraposición con las formas diversas de parlamentarismo, a las que difícilmente se les puede calificar de "antidemocráticas" cualesquiera que sean sus rasgos distintivos, el presidencialismo ha tenido que buscar refugio en una separación anticientífica entre variantes negativas y modelo positivo, absolutamente infundada, como un recurso para esconder o disminuir su génesis, los gérmenes y los elementos autocráticos que son inherentes a esta forma de gobierno. Tratándose del presidencialismo, hay uno solo estructuralmente hablando, (no hay una versión controlada frente a una pura como sucede en los parlamentarios) cuya funcionalidad depende de factores políticos endógenos y exógenos relativos al sistema concreto, en el cual sin embargo, se conserva siempre el mismo tipo de instituciones".²⁴⁰

A nuestro criterio todo sistema presidencial propicia la superioridad del Ejecutivo, principalmente si lo deposita en un solo individuo con amplias

²³⁹ COVIÁN Andrade, Miguel: *El Sistema Político...*, op. cit., p. 106.

²⁴⁰ *Ibidem*, pp. 106 y 107.

facultades que además puede intervenir en las atribuciones de los demás órganos constituidos, y el cual se encuentra sujeto en muy poco a responsabilidad, que normalmente es jurídica y no incluye en la mayoría de los casos la violación a la Constitución como supuesto para incurrir en la misma. Por lo demás, depende de otros factores de hecho, o propiciados por el sistema político en general, el permitir el acrecentamiento del poder Presidencial, lo cual también podemos observar reflejado en el presidencialismo norteamericano, donde el Ejecutivo detenta una dosis no poco considerable de poder no sujeta a control. Es por esta razón que a lo largo de nuestra investigación hemos ocupado indistintamente los términos "presidencial", "presidencialista" y "presidencialismo".

Retomando el planteamiento general de nuestro último capítulo debemos señalar que su objetivo principal es subrayar el desequilibrio existente entre las amplias atribuciones y poder que detenta nuestro primer mandatario en comparación con la casi nula responsabilidad a la que está sujeto y los poco eficaces controles del mismo. De tal forma que la información vertida en el presente capítulo nos permitirá tener una visión más amplia de las razones por las cuales se justifica nuestra propuesta final.

Así pues, iniciemos con la información que atañe a nuestro tema comenzando con las características generales del Ejecutivo.

5.1. EJECUTIVO. CARACTERÍSTICAS Y ASPECTOS GENERALES.

Nuestra Carta Magna señala: "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Podemos entonces observar que la primera característica del Ejecutivo es su carácter unipersonal, ya que se deposita en un solo individuo quien es titular del mismo. Diremos entonces que Ejecutivo es igual

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

a Presidente de la República, el cual es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno; de tal forma que los órganos que le auxilian carecen de autonomía jurídica y política ya que las funciones ejecutivas son señaladas como presidenciales. Recordemos que una de las principales fuentes de nuestros textos constitucionales ha sido la Constitución norteamericana, en donde de la misma manera se estructura el Ejecutivo.

Como comentario al margen nos resulta un tanto extraño que al nombrarse al Ejecutivo en nuestra Constitución se le llame "Supremo" Poder Ejecutivo, y no se use el mismo calificativo para el legislativo y judicial, a pesar de que anteriormente era usado en los tres casos, ¿será un simple descuido o a propósito se continuó utilizando solamente por lo que respecta al Ejecutivo para marcar superioridad o preeminencia?.

En cuanto a la elección presidencial, está será mediante sufragio universal y directo, por mayoría simple y a una sola vuelta electoral. Cabe señalar que se ha debatido por la doctrina respecto a una reforma para que sea obligatoria la mayoría absoluta o calificada para obtener el cargo, lo que permitiría obtener una mayor legitimidad, incluso la existencia de una segunda vuelta electoral con el mismo propósito.

La duración del cargo será de seis años, iniciándose el mismo el primero de diciembre, prohibiéndose terminantemente la reelección presidencial aun en los casos de presidente interino, provisional o sustituto, los cuales suplen las faltas temporales o absolutas del primer mandatario, como veremos posteriormente.

Respecto a los motivos que propiciaron la prohibición a la reelección presidencial CARPIZO nos explica que "los mexicanos no podemos olvidarnos que cuando un presidente llegaba al poder, se perpetuaba en él y sólo se le podía

sustituir por la fuerza de las armas o por su muerte; tal fue la situación con Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre ellos gobernaron 58 de los primeros 90 años del México independiente. Tampoco podemos olvidarnos que la llamada revolución mexicana tuvo como lema político el principio de "sufragio efectivo, no reelección", que la Constitución de 1917 hizo de esta máxima precepto esencial del nuevo orden constitucional, pero que dicho principio se desmoronó cuando la fuerza personal del General Álvaro Obregón logró que se reformara dos veces nuestra ley fundamental para permitir la reelección del caudillo, quien después de las elecciones y antes de ser declarado presidente constitucional fue asesinado, su muerte hizo posible que el 29 de abril de 1933 apareciera publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al artículo 83 constitucional para, otra vez, prohibir la reelección del presidente de la República, reforma que es la que subsiste hasta nuestros días".²⁴¹ Teniendo en cuenta lo anterior encontramos justificada la prohibición de reelección, aunque consideramos que es posible una modificación bajo condiciones específicas.

Asimismo, COVIÁN ANDRADE opina en cuanto a la no reelección presidencial que "derivado de la estructura presidencial en general y de los caracteres particulares del presidencialismo mexicano, justifican plenamente la existencia y permanencia de este precepto".²⁴² Nosotros coincidimos con el autor, pero a nuestra manera de ver, si se modificara de manera global el sistema político mexicano, dando paso a instituciones y estructuras que impliquen mayor democracia, podría reconsiderarse la posibilidad de reducir el periodo presidencial e incluirse la reelección del mismo, con la intención de lograr que el interés de continuar en el cargo funcionara como control del ejercicio del poder presidencial y que el Presidente buscara en mayor medida un mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y políticas de los mexicanos con el objeto

²⁴¹ CARPIZO, Jorge: "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", en: *El Gobierno en América...*, op. cit., p. 18.

²⁴² COVIÁN Andrade, Miguel: *El Sistema Político...*, op. cit., p. 132.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

de mantener su simpatía y verse favorecido en una segunda elección.

Por su parte, y como apoyo a nuestra postura citaremos a TENA RAMÍREZ quien sostiene que "el principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud que, además, carece de experiencia en el cargo".²⁴³ En nuestro país se señala que el Presidente de la República es responsable ante el pueblo, incluso en la formula del juramento, pero ¿cómo puede el pueblo hacer valer esta responsabilidad?, actualmente no existe ningún medió jurídico que la contemple, por lo menos no de manera directa, por lo que si nos detenemos a pensar la reelección podría ayudar en mayor grado a la aplicación de dicha responsabilidad, en la cual el pueblo como soberano, al evaluar el desempeño del Presidente decida si merece seguir o no en el cargo.

Continuando con las características del Ejecutivo mencionaremos los requisitos para aspirar al cargo, y posteriormente haremos los comentarios respectivos. Para ser Presidente se requiere:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

²⁴³ TENA Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 450.

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

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

Podemos entonces observar que principalmente los requisitos se refieren a la calidad de mexicano, la edad mínima, la residencia previa, y las prohibiciones respectivas a: ser ministro de culto o pertenecer al estado eclesiástico; la duplicación de funciones, característica de los sistemas presidenciales en general y de los parlamentarios por lo que toca al jefe de Estado, además de la relativa a volver a desempeñar el cargo cuando se ha sido presidente electo, provisional, interino o sustituto. También se ha especulado en torno a la modificación de los requisitos presidenciales, principalmente en cuando al grado académico del candidato, proponiéndose la exigencia de por lo menos la licenciatura, e incluso en áreas relacionadas con el ejercicio del cargo como son el derecho, la administración pública, la economía o la ciencia política, medida que nos parecería conveniente en virtud de la importancia del cargo. A nuestro criterio, el Presidente sí debería contar con un mínimo necesario de conocimiento respaldado en un grado académico, ya que nos parece trascendente, principalmente para el desenvolvimiento del cargo a nivel internacional y la forma como es percibido por los demás Estados.

En cuanto al requisito de nacionalidad, encontramos el criterio de COVIÁN ANDRADE, quien respecto de la reciente modificación a la primera fracción de los requisitos presidenciales, relativa a la nacionalidad de los padres del

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

candidato presidencial, nos explica que: "el partido acción nacional PAN, interesado en que uno de sus militantes inhabilitados por la Constitución aspirara a la presidencia de ser posible en 1994, exigió la reforma del artículo 82 como precio del apoyo solicitado por el presidente en turno (Salinas) para cambiar disposiciones esenciales de la ley suprema que estorbaban a su política económica neoliberal (artículo 27 relativo al ejido y a su inalienabilidad) o que imposibilitaban su política de alianzas, entre otros factores de poder, con la iglesia (reforma al artículo 130, que determinaba la separación entre iglesia y el Estado, negando personalidad jurídica a aquella). Todas estas reformas se produjeron en ese sexenio, mediante la alianza de los miembros del Congreso federal pertenecientes al PRI, forzados por el presidente, más los integrantes del PAN, quienes sólo actuando y votando de consuno pudieron integrar las dos terceras partes de votos del legislativo federal que exige la Constitución para su reforma (Art. 135)".²⁴⁴ El mismo autor resalta el hecho de que la reforma que modificó el requisito constitucional en 1994 haya entrado en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999, lo cual a su criterio significa que "desde un punto de vista técnico y con base en el sentido común, cuando una Constitución de modifica no es para diferir su aplicación por varios años, sobre todo cuando su adecuación es necesaria según las circunstancias presentes que la motivan. Si la aplicación de una modificación constitucional se pospone cinco años y medio, es porque la reforma misma no era indispensable y entonces es ella y no su entrada en vigor la que debe esperar cinco años o más para llevarse a cabo, es decir, para producirse cuando en verdad es necesaria. La única explicación al despropósito que representa el hecho que comentamos es que no se trataba de una modificación justificable desde el punto de vista jurídico, sino exclusivamente explicable en tanto compromiso político entre el gobierno en funciones y el partido acción nacional".²⁴⁵

²⁴⁴ COVIÁN Andrade, Miguel: *El Sistema Político...*, op. cit., p. 133.

²⁴⁵ *Ibidem*.

Continuando con los aspectos generales del Ejecutivo se encuentra la disposición constitucional que señala que "el cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia", y también la relativa a que "el Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso". Aunque esta última disposición no se prorroga hasta tiempo después de la separación del cargo, lo que dificulta que en nuestro sistema jurídico se pueda hacer responsable al Presidente después de su mandato, ya que puede inmediatamente salir del país sin ninguna consecuencia como sería, entre otras, la de impedir que siguiera percibiendo los emolumentos vitalicios respectivos; por lo demás nos parece que para efectos de nuestro trabajo ambos aspectos no requieren mayor aclaración.

En cuanto al sistema de sustitución presidencial se establecen tres posibles supuestos, ya que nuestra Constitución no determina una sustitución automática en caso de faltas temporales o absolutas del Presidente. Estos supuestos son:

- *Presidente Interino*: éste es nombrado por el Congreso en caso de falta absoluta o temporal del Presidente. El primero de estos casos cuando la falta absoluta ocurra durante los dos primeros años de su mandato o cuando al comenzar el periodo constitucional no se presentara el Presidente electo, o la elección no estuviera hecha y declarada el primero de diciembre; el Presidente interino entonces funcionara mientras se elija mediante elección popular, convocada por el Congreso, a un nuevo Presidente que concluya el periodo de seis años. En el caso de faltas temporales podrá nombrarse Presidente interino por el Congreso o la Comisión Permanente para que funcione mientras dure dicha falta.
- *Presidente Sustituto*: éste es nombrado por el Congreso en el supuesto de falta absoluta en los cuatro años finales de su encargo para

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

que concluya el periodo de seis años sin convocar a nuevas elecciones.

- *Presidente Provisional*: nombrado por la Comisión Permanente, órgano que representa al Congreso cuando éste no está en sesiones, si se da la falta del titular del Ejecutivo sin estar reunido el Congreso. En este caso la Comisión Permanente deberá convocar a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste nombre Presidente interino o sustituto, según el caso.

Podemos darnos cuenta que las disposiciones que regulan la sustitución del Presidente de la República determinan que el periodo presidencial siempre iniciara y acabara en una fecha predeterminada que siempre será la misma, sin que haya ninguna posibilidad de que dicho periodo sea modificado por lo que respecta al tiempo y duración.

En cuanto a la no inclusión de una sustitución automática del Presidente en nuestro sistema jurídico, recordemos el intento fallido de la Constitución de 1824 al incluir la figura de la vicepresidencia, la cual no fue funcional y por este motivo se ha evitado el tema de incorporarla nuevamente. A nuestro criterio, las desventajas de la misma se debieron al modo y las circunstancias en las cuales se preveía, ya que obtenía el cargo el candidato que quedaba en segundo lugar en las elecciones presidenciales, lo cual propiciaba un constante ataque del vicepresidente con el objeto de obtener la presidencia; pero esta circunstancia podría evitarse en mayor grado si ambos funcionarios se eligieran de forma conjunta por el mismo partido e incluso separada; en ambos casos el que aspire a uno de los cargos no podrá aspirar al otro, lo cual controlaría las pugnas políticas y permitiría que la sustitución del presidente no fuera tan complicada ni implicara un acuerdo previo del Congreso, sino que el electorado sería quien lo elige desde el inicio; esto facilitaría, desde nuestro punto de vista, la exigencia de responsabilidad jurídica del Presidente en el caso de que se le sancionara con destitución o inhabilitación. Pero para poder realizar esta reforma no basta su

inclusión aislada dentro de nuestro sistema jurídico, sino también la de las adecuaciones pertinentes.

Ya que hemos revisado la titularidad del Ejecutivo y sus características principales revisaremos a continuación el Gabinete Presidencial como auxiliar de las funciones presidenciales.

5.2. GABINETE PRESIDENCIAL.

El carácter unipersonal del Ejecutivo permite observar que los demás servidores públicos que lo auxilian son meros subordinados del Presidente de la República, como lo son los titulares y demás funcionarios de la administración pública federal, la cual es un área dirigida por el primer mandatario y constituye sólo una parte de sus atribuciones. Al decir de OROZCO HENRÍQUEZ "en nuestro país todos los demás funcionarios que forman parte de la administración pública federal adquieren el carácter de colaboradores o auxiliares del Ejecutivo, más no forman parte del mismo".²⁴⁶

Para efectos del presente trabajo no ahondaremos en el tema relativo a la administración pública federal, al respecto basta decir que el Presidente puede directa o indirectamente nombrar y remover libremente a la mayoría de los funcionarios que la integran, lo cual también nos permite observar la importante influencia que dicho mandatario tiene sobre todos y cada uno de ellos, pudiéndolos remover si no acataran alguna de sus ordenes. Atendiendo al objeto de la presente investigación sólo nos concretaremos a examinar lo relativo al Gabinete Presidencial y sus integrantes.

²⁴⁶ OROZCO Henríquez, J. de Jesús: "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en: *El Sistema Presidencial...*, op. cit., p. 22.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

El Gabinete Presidencial no es un órgano contemplado de esta forma por la Constitución mexicana ni por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta denominación se utiliza para definir en su conjunto a los titulares de las Secretarías de Estado que forman parte de la Administración Pública Centralizada y están encargados del despacho de los asuntos del orden administrativo. Las Secretarías de Estado que existen actualmente son:

- Secretaría de Gobernación,
- Secretaría de Relaciones Exteriores,
- Secretaría de la Defensa Nacional,
- Secretaría de Marina,
- Secretaría de Seguridad Pública,
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- Secretaría de Desarrollo Social,
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,
- Secretaría de Energía,
- Secretaría de Economía,
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
- Secretaría de la Función Pública,
- Secretaría de Educación Pública,
- Secretaría de Salud,
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
- Secretaría de la Reforma Agraria, y
- Secretaría de Turismo.

Entonces, los titulares de las mismas forman parte del Gabinete Presidencial, siendo nombrados y removidos libremente por el Presidente, lo cual representa uno de los más importantes obstáculos para la exigencia de responsabilidad y control del poder presidencial, tal como veremos más adelante.

Nuestra Constitución señala los requisitos para ser Secretario de Despacho, éstos son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Las atribuciones de cada uno de los servidores públicos mencionados gira

en torno a la titularidad individual de cada una de las dependencias en los asuntos del ramo respectivo, llevando a cabo las políticas implementadas por el Presidente y sus atribuciones individuales. Los Secretarios del Despacho no forman un órgano colegiado más que en dos ocasiones:

- 1) Cuando se trata de suspensión de garantías en casos de emergencia (artículo 29 constitucional); y
- 2) Cuando el Presidente de la República convoca a reuniones de Secretarios de Estado y demás funcionarios competentes para definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades, estas reuniones serán presididas por el titular del Ejecutivo (Art. 7 LOAPF). Al respecto, OSORNIO CORRES señala que para tal efecto se determina la existencia de una Unidad Administrativa adscrita a la Presidencia de la República denominada *Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República*²⁴⁷.

Respecto al segundo supuesto cabe señalar que solamente son foros de debate, consulta, análisis y propuesta de soluciones y políticas, en los que la única autoridad es el Presidente de la República, sólo él toma las decisiones, las cuales tendrán el carácter de prioritarias en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes.²⁴⁸

En ambos casos la opinión que prevalece siempre será la del Presidente de la República, quien realmente toma las decisiones; las opiniones de los miembros del Gabinete, aún apoyadas por unanimidad, carecen de efectos vinculatorios; la participación de los titulares de las dependencias se reduce a la información pertinente respecto del ramo que corresponda, lo cual, cabe agregar,

²⁴⁷ OSORNIO Corres, Francisco Javier: "Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo Federal en México". en: *El Sistema Presidencial Mexicano. Algunas Reflexiones*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1988, pp. 165 - 171.

²⁴⁸ *Ibidem*.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

no contribuye al control del poder presidencial, y por el contrario, propicia a su preeminencia

Podemos concluir que en nuestro país no existe un Gobierno como órgano colegiado como en los regímenes parlamentarios, ya que:

- El Ejecutivo es unipersonal;
- El Presidente de la República es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno;
- Las facultades de gobierno están señaladas expresamente como Presidenciales, por lo tanto ni el Gabinete ni sus integrantes toman decisiones de gobierno;
- Los miembros del Gabinete son subordinados al Presidente y no son sujetos de responsabilidad política; y
- El Gabinete presidencial no actúa como órgano colegiado salvo pocas excepciones, en las cuales sus determinaciones carecen de obligatoriedad.

Al respecto, es necesario hacer énfasis en que los titulares de las dependencias no son sujetos de responsabilidad política, como ya señalamos en el capítulo III de nuestro trabajo, sino sólo por las cuatro modalidades de responsabilidad jurídica. Cabe agregar que para estos servidores públicos existen las siguientes circunstancias que les otorgan ventaja el respecto; para imponer como sanción la suspensión a los Secretarios de Despacho en la responsabilidad administrativa es necesaria la autorización del Presidente de la República (Art. 21 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos); el primer mandatario puede discrecionalmente otorgar indulto por delitos federales o locales si considera que el sentenciado ha presentado importantes servicios a la Nación (Art. 98 Código Penal Federal); y, las causales especificadas por la ley reglamentaria para incurrir en responsabilidad derivada de juicio político utilizan elementos subjetivos y además son demasiado restrictivas, por lo que se dificulta

su aplicación práctica. Como podemos observar lo anterior dificulta la exigencia de responsabilidad a los Secretarios de Despacho, lo cual también repercute en el aumento del poder político del Presidente, en consecuencia, no puede considerarse justificada la irresponsabilidad política de este último

Una de las más importantes atribuciones de los Secretarios de Estado, para efectos de nuestra investigación, es la de refrendar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente en los asuntos que les corresponda; sin el refrendo dichos actos no serán obedecidos. Al respecto la LOAPF añade a esta disposición constitucional que "tratándose de los decretos promulgatorios de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación". En opinión de CARPIZO "no necesitan refrendo ni deben llevarlo los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso porque no son actos propios del Presidente y éste, de acuerdo a nuestra Constitución está obligado a promulgar las leyes. Además, por el dominio que el Presidente tiene sobre los Secretarios de Estado fácil le sería violar su obligación constitucional de promulgar las leyes, con sólo indicarle al Secretario respectivo que no refrende. La práctica de que los Secretarios de Estado refrenden el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer".²⁴⁹

A nuestro criterio las leyes y decretos no deben ser sujetos a refrendo, ya que el Presidente de la República podría ordenar al Secretario de Estado que no refrende cuando se trate de una ley que no le favorezca o con la que no esté de acuerdo, aunque haya ejercido previamente el derecho de veto y éste haya sido superado, he aquí una de las razones por las cuales el Presidente debería ser sujeto a responsabilidad por violar la Constitución.

²⁴⁹ CARPIZO, Jorge: *El Presidencialismo...*, op. cit., p. 221.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

El origen del refrendo como figura parlamentaria nos lo explica ROSARIO SERRA CRISTÓBAL, quien nos dice: "el mantenimiento del principio de irresponsabilidad del Jefe del Estado-Rey y su coexistencia con el desarrollo del régimen representativo hizo trasladar esa responsabilidad política, que debiera haber correspondido al rey, hacia los ministros, al tiempo que éstos iban acaparando las funciones ejecutivas que antes habían correspondido a aquél. Esta figura es la que conocemos como refrendo".²⁵⁰ Podemos entonces hacer hincapié en la importancia de la responsabilidad política para la eficacia del refrendo, la cual no existe en nuestro país.

En cuanto al carácter del refrendo y su importancia señalaremos el criterio sustentado por SERRA ROJAS quien nos dice que "el refrendo ministerial es el acto de autenticación que un secretario de Estado hace de los actos del presidente de la República, como requisito necesario para ser obedecido".²⁵¹ Por otro lado encontramos la opinión de PETOT, quien señala: "el refrendo ministerial cumple en derecho una triple función: la primera es la autenticar la firma presidencial; la segunda es la de transferir la responsabilidad de los actos al Gabinete, lo que consagra la irresponsabilidad del Jefe de Estado y en tercer lugar, la función de técnica jurídica que da un carácter colectivo al acto por el acuerdo de voluntad de quienes lo han firmado".²⁵²

Nosotros estamos completamente de acuerdo con el criterio de PETOT, el problema es que nuestro sistema jurídico-político no permite que puedan darse las dos últimas funciones del refrendo mencionadas por dicho autor, incluso podemos decir que el refrendo pierde toda eficacia de acuerdo a los siguientes argumentos:

- Como el Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de

²⁵⁰ SERRA Cristóbal, Rosario: *Las Responsabilidades de...*, op. cit., p. 163.

²⁵¹ SERRA Rojas, Andrés: *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1999, p. 575.

²⁵² Citado por NOGUEIRA Alcalá, Humberto: *Regimenes Políticos...*, op. cit., p. 339.

Estado y éstos son sus subordinados, la voluntad de los mismos es mermada de manera importante, ya que de negarse a refrendar un acto presidencial estarían bajo la amenaza de ser removidos de su cargo y en ese caso el Presidente simplemente nombraría a otro, asegurándose de antemano que no se niegue a acatar sus órdenes ni a refrendar.

- El Gabinete no toma decisiones como órgano colegiado, y cuando se reúne para debatir o discutir algún tema la opinión que prevalece es siempre la del Presidente, quien efectivamente toma las decisiones, aún cuando estas carezcan del apoyo de todos o la mayoría de los Secretarios del Despacho.
- Los miembros del Gabinete no tienen responsabilidad política, la cual es ajena a nuestra forma de gobierno, esto impide que la responsabilidad del jefe de Estado se traslade a los Secretarios del Despacho, característica que justifica la irresponsabilidad política del jefe de Estado en los sistemas parlamentarios.
- Si intentamos sujetar a los Secretarios de Estado a juicio político podemos observar que los supuestos para incurrir en dicha responsabilidad son demasiado específicos y podría tenerse problemas al momento de adecuar las conductas a los mismos; ésta es la ventaja de la responsabilidad política, en la cual no es necesario adecuar la conducta o el acto a un supuesto específico establecido en disposiciones constitucionales o legales, basta con que el acto o la decisión no se considere apropiado, pertinente u oportuno, la que además puede exigirse antes de que la conducta se realice y no sólo con posterioridad.

Podemos concluir entonces que la figura del refrendo no tiene eficacia en nuestro sistema jurídico-político dadas las condiciones y circunstancias mediante

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

las cuales se presenta. Recordemos que la justificación de los miembros del Congreso Constituyente de 1917 para otorgarle al Presidente de la República una escasa responsabilidad se basaba principalmente en el refrendo, pero las medidas que se tomaron no lograron que este control fuera efectivo respecto del poder presidencial.

Desde nuestro punto de vista el refrendo sólo tiene eficacia si los que lo otorgan son sujetos de responsabilidad política. Para reafirmar nuestro argumento mencionaremos la opinión al respecto de GABINO FRAGA, quien nos dice que “no basta la exigencia del refrendo para garantizar el orden político puesto que si el Jefe de Estado con refrendo del Ministro puede hacer todo, es indispensable completar el sistema mediante la creación de una responsabilidad ministerial”.²⁵³

Por otro lado la Constitución Federal señala que los Secretarios del Despacho y los jefes de departamentos administrativos, al abrirse el período de sesiones ordinarias del Congreso, deben dar cuenta a éste del estado que guarden sus respectivos ramos. Asimismo, cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Por lo que atañe a las comparecencias de dichos funcionarios la opinión de COVIÁN ANDRADE es categórica al afirmar que “el resultado de las comparecencias de los miembros de la administración pública federal no tiene efectos jurídicos ni políticos”. El autor basa su afirmación en los siguientes argumentos, que nos parecen de suma importancia y con los cuales estamos de

²⁵³ FRAGA, Gabino: *Derecho...*, op. cit., p. 177.

acuerdo:

- "Muchos teóricos de nuestro país han tratado de ver en estas disposiciones, elementos estructurales del régimen parlamentario incorporados al régimen presidencial mexicano, considerándolos por ende, como mecanismos de control del Congreso sobre el gobierno, tendentes a fortalecer el equilibrio entre uno y otro "poderes". Nada más alejado de la realidad. Las comparecencias de los miembros de la administración pública federal en México no tienen la menor similitud con los elementos de responsabilidad política y equilibrio en los regimenes parlamentarios. Los secretarios de Estado y los demás servidores públicos no pueden ser removidos de sus cargos por el Congreso o por alguna de las Cámaras, en función de la ausencia de apoyo político de la representación popular. Ellos son responsables de su gestión ante el presidente, quien los nombra y los remueve, de tal manera que la única hipótesis en la cual pueden ser separados de sus responsabilidades por el Congreso, es la del llamado "juicio político", o bien, como consecuencia de la "declaración de procedencia". En todo caso su responsabilidad es jurídica y no política, es decir, deriva del incumplimiento de las leyes y no de la desconfianza que les manifieste el Congreso de la Unión".²⁵⁴

- "Los secretarios de Estado y los demás funcionarios públicos que señala la Constitución comparecen ante las Cámaras del Congreso, o ante sus comisiones, discuten con los legisladores -a veces larga e interminablemente, bajo el método del "dialogo entre dos sordos"-, son interpelados por éstos -más de una vez con alta voz, pero con bajo nivel argumentativo-, intercambian opiniones -en ocasiones con más adjetivos que substantivos- y en fin, se dicen -y se desdicen- de todo y en todos los tonos, después de lo cual no pasa absolutamente nada, es decir, los

²⁵⁴ COVIÁN Andrade, Miguel: *Teoría...*, op. cit., p. 380.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

funcionarios siguen ocupando sus cargos, independientemente del resultado de su comparecencia –“buena, regular, mala o pésima”. La experiencia es abundante en cuanto a los casos en que si se hubiera podido promover una moción de censura después de la comparecencia del funcionario con toda seguridad se habría expresado la “desconfianza” del Congreso y aquél habría sido separado de sus responsabilidades”.²⁵⁵

Basándonos en los argumentos señalados podemos concluir que las comparecencias de los Secretarios del Despacho ante el Congreso carecen de efectos políticos, ya que la última decisión la toma el Presidente de la República, el cual es el único titular del derecho a removerlos; sólo cuando las conductas den lugar a responsabilidad jurídica será posible sujetarlos a la misma, pero nada se puede hacer si sus determinaciones, que realmente son presidenciales, son legales pero carecen de pertinencia u oportunidad y merezcan el retiro de la confianza a través de responsabilidad política, principalmente con relación al refrendo. Entonces diremos que las comparecencias ministeriales no son, ni cercanamente una forma de responsabilidad política, ni siquiera atenuada, talvez hasta sea pretencioso decir que representa un “matiz parlamentario”.

Aunado a lo anterior, existe otra disposición constitucional que otorga facultad a las Cámaras del Congreso, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Además señala que los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

En este sentido podemos observar en primera instancia que sólo se refiere a las entidades paraestatales y no a las dependencias de la Administración

²⁵⁵ Ibidem, p. 381.

Pública, por lo que dicha facultad no puede ser ejercida contra un Secretario de Estado. En cuanto a los efectos de la investigación con relación a las entidades paraestatales, únicas sujetas a la misma, COVIÁN ANDRADE se manifiesta en el sentido siguiente: "por lo que respecta a las comisiones de investigación que forman las Cámaras para revisar la gestión de los responsables en las entidades paraestatales, éstas tampoco pueden hacer demasiado, a menos que detecten violaciones a la ley. El precepto constitucional relativo establece que "los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del ejecutivo federal", es decir que él y nadie más podrá decidir qué hacer ante la ineficiencia o ineptitud de sus colaboradores, los cuales se mantendrán en el cargo bajo el argumento de que "siguen teniendo la confianza del presidente de la República".²⁵⁶

En conclusión, por lo que atañe al presente apartado, diremos que la existencia de un gabinete subordinado en todos los aspectos al Presidente de la República permite y fomenta la preeminencia de este último; aunado a ello, los "medios de control" que nuestra Carta Magna incluyó al respecto carecen de eficacia y se encuentran viciados por la misma relevancia presidencial y el poder que detenta dicho mandatario. El carácter unipersonal del Ejecutivo y por lo tanto la no existencia de un verdadero órgano de Gobierno con responsabilidad política impide de manera importante la consecución de un Estado Democrático, en el cual se controle efectivamente el poder y exista un equilibrio entre las atribuciones y la responsabilidad a la que se está sujeto, de lo contrario y como acontece en nuestro país, la supremacía del Presidente de la República impide alcanzar una verdadera democracia.

²⁵⁶ Idem, p. 381.

5.3. ATRIBUCIONES PRESIDENCIALES.

No es propósito de nuestra investigación hacer un análisis exhaustivo referente a la naturaleza formal o material de las atribuciones del Presidente de la República, ni clasificarlas de manera específica, sino más bien observar su volumen e importancia. La revisión de las mismas nos permitirá darnos cuenta de la preeminencia del primer mandatario, de acuerdo a nuestro sistema jurídico, a partir de las disposiciones constitucionales vigentes, a las cuales haremos primordialmente referencia en el presente apartado.

El Presidente de la República al ser jefe de Estado y jefe de gobierno tiene una gran cantidad de atribuciones, de entre las que destacan las siguientes:

- a) Iniciar leyes federales y presentar proyectos de reforma a la Constitución de la República;
- b) Vetar, promulgar y ejecutar las leyes federales;
- c) Expedir reglamentos derivados y subordinados a las leyes federales;
- d) Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado;
- e) Nombrar al Procurador General de la República, a los embajadores y cónsules, a los jefes de más alto rango de las fuerzas armadas y a los empleados superiores de la hacienda federal con la aprobación de la cámara de Senadores;
- f) Conducir el gobierno federal y la Administración Pública centralizada y paraestatal en ese ámbito;
- g) Disponer de la totalidad de las fuerzas armadas;
- h) Celebrar tratados internacionales con la aprobación de la Cámara de Senadores;
- i) Proponer al Senado en terna a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su designación;
- j) Ejercer facultades extraordinarias en los términos previstos por la Constitución;
- k) Determinar las políticas públicas sin necesidad de aprobación del Congreso –políticas económicas, fiscales, monetarias, educativas, sociales, de privatización de entidades del Estado, etc.;
- l) Conceder indultos conforme a las leyes, etc., etc.²⁵⁷

Podemos observar que son amplias las facultades concedidas al

²⁵⁷ Ibid, pp. 376 y 377.

Presidente de la República, pero más que un criterio cuantitativo es necesario atender a la característica cualitativa de las mismas, ya que concentra atribuciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno, como sucede normalmente en el sistema presidencial, y también como ya hemos señalado, estas atribuciones las determina él solo, sin que la intervención de sus subordinados pueda afectar o modificar sus decisiones.

Respecto al derecho de iniciativa OROZCO HENRÍQUEZ nos explica que éste "se ha ejercido en lo que podría llamarse en la práctica como un monopolio (en el caso de México, el 98% de las iniciativas legislativas provienen del Ejecutivo), merced al hecho de que a los otros órganos a quienes también se les otorga, se encuentran en la imposibilidad de competir con el ejecutivo, entre otras razones, debido a que éste cuenta con mayores recursos humanos, técnicos, informativos y económicos, lo cual es un hecho generalizado en los países contemporáneos".²⁵⁸ Aunque el Presidente de la República no sea el único con derecho a iniciativa (también lo tienen los legisladores federales y locales) éste ha sido ejercido en su mayoría por él; además, a nuestro criterio, esos recursos humanos, técnicos, informativos y económicos con los que cuenta el primer mandatario debería tenerlos también el Congreso y un órgano de Gobierno con derecho a iniciativa, de otra forma siempre se considerará justificado el ejercicio de dicho "monopolio" por el Presidente, y este derecho no debe constituir una de sus facultades prioritarias; por otra parte debería considerarse el derecho de iniciativa popular para lograr una mayor participación ciudadana.

En cuanto al derecho de veto éste es de carácter suspensivo, ya que puede ser superado por mayoría de las dos terceras partes de ambas Cámaras, en cuyo caso el Presidente tendrá la obligación promulgar la ley o decreto. El veto representa un doble poder en nuestro sistema jurídico, ya que por un lado el

²⁵⁸ OROZCO Henríquez, J. de Jesús: "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en: *El Sistema Presidencial...*, op. cit., p. 48.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Presidente puede vetar los proyectos de ley o decretos, y por otro para que el veto pueda ser superado es necesaria la mayoría calificada del Congreso, de tal manera que si el Presidente considera que una ley o decreto no le conviene lo vetará y así logrará en primer término evitar temporalmente su promulgación y en segundo, basta con que cuente con apoyo del 34% en ambas Cámaras para que la mayoría para superarlo no se consiga y por tanto su veto sea definitivo y no solo suspensivo. A nuestra consideración debería bajarse la mayoría para superar el veto a absoluta, ya que la calificada permite que en un momento dado la opinión que prevalezca sea la del Ejecutivo (unipersonal) y no la del Congreso (colegiado) y esto no debería ser, de tal forma que la mayoría absoluta conseguiría en mayor medida que el Presidente no ejerciera el derecho de veto con la "casi" plena seguridad de que el proyecto no prosperará.

Por otro lado el veto en México puede ser total o parcial, lo cual propicia aun mayor poder por parte del Presidente, ya que éste puede incluso no estar de acuerdo con una pequeña parte del proyecto y con este motivo retrasará la promulgación de la ley hasta que se reúna la mayoría en las Cámaras para superarlo, o incluso puede ser que al no reunirse la mayoría el proyecto quedara sin efectos por completo, ya que nuestra Constitución no distingue al respecto. En el mismo sentido encontramos la opinión de DIEGO VALADÉS quien señala que "el veto parcial atribuido al presidente practicado hasta su extremo, tendría el contradictorio resultado de que el presidente pudiera vetar, en una ley, tantas obligaciones como el Congreso le impusiera, y conservar sólo las potestades".²⁵⁹ Este argumento podría de inicio parecer ilógico, pero es totalmente cierto, lo cual es contrario al Estado Democrático, por ello es necesario crear medios de control y formas de responsabilidad eficaces a las que pueda sujetarse nuestro Ejecutivo. En cuanto al poder que representa el derecho de veto parcial y la mayoría calificada para superarlo encontramos el criterio de JAVIER HURTADO, quien nos dice que "el presidente es más fuerte si posee el veto parcial superable por

²⁵⁹ VALADÉS, Diego: *El Control...*, op. cit., p. 305.

mayoría calificada que si posee el veto total superable por mayoría absoluta, ya que en el primero de los casos tan solo requerirá el apoyo de 34% de los Congresistas para que sus objeciones impidan la aprobación de una ley en el Congreso, mientras que en el otro estaría requiriendo el apoyo de al menos 50% de los Congresistas”.²⁶⁰

Aunado a lo anterior existe una disposición que señala lo que podría denominarse “veto de bolsillo”, copiado de la Constitución norteamericana, mediante el cual se establece que si el Ejecutivo no devuelve con observaciones el proyecto aprobado por ambas Cámaras dentro del término de “diez días útiles” se “reputará aprobado”, a menos que *corriendo este término el Congreso hubiere cerrado o suspendido sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en el que el Congreso esté reunido*. Podemos inferir entonces que bajo estas circunstancias el Presidente puede, incluso sin ejercer el veto, evitar la promulgación de la ley hasta que se convoque a sesiones extraordinarias o se abra un nuevo periodo ordinario.

Como el veto es un derecho privativo respecto a las leyes o decretos debe entenderse que en los demás casos no se puede aplicar, pero aún así la Constitución Federal especifica las limitaciones al ejercicio del mismo, señalando que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando: ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, ni tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. Cabe resaltar que la disposición relativa a cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los “altos funcionarios de la Federación” por “delitos oficiales” basa los términos empleados en el

²⁶⁰ HUERTADO, Javier: *El Sistema Presidencial...*, op. cit., p. 59.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

anterior régimen de responsabilidades establecido por el texto original de nuestra Constitución vigente.

Respecto a la promulgación, cabe señalar que si el Presidente en cualquier caso se negara a promulgar la ley o decreto, aún siendo una obligación constitucional, no hay forma de hacerlo responsable por tal conducta, ni siquiera a través de juicio político, ya que no es sujeto del mismo; si así sucediera no habría forma ni medio jurídico para resolver la crisis, lo cual resulta grave si se quiere lograr un Estado Democrático; ésta es otra de las desventajas que no se presenta en un sistema donde efectivamente se pueda hacer responsable al Presidente por violación a la Constitución (normalmente parlamentario).

Por lo que atañe a los reglamentos SERRA ROJAS nos explica que “la facultad reglamentaria no está expresamente concedida por la Constitución al Presidente, ya que ésta menciona en algunos de sus artículos los reglamentos, pero no señala a quien le corresponde expedirlos; por la necesidad de ellos ha llevado a la doctrina y a la Suprema Corte a buscar elementos que le den validez jurídica a esta facultad. Tanto la Corte como la mayoría de los sectores han coincidido en que esta facultad tiene su apoyo en el artículo 89 constitucional, que señala que el presidente de la República será el encargado de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*, y es precisamente en este último párrafo donde está fundada la facultad reglamentaria, ya que ésta no es sino una fase de ejecución de las leyes”.²⁶¹ La facultad reglamentaria también es una importante atribución presidencial no sujeta ni a control ni a responsabilidad, ya que no se requiere aprobación del Congreso ni se puede hacer responsable al Presidente por el contenido inconstitucional de los mismos, aunque éstos deban ser refrendados por los funcionarios competentes, ya que como hemos señalado, el refrendo carece de eficacia y en dado caso la responsabilidad del Secretario de

²⁶¹ SERRA Rojas, Andrés: *Derecho...*, op. cit., p. 206.

Estado no elimina la validez de los mismos.

Uno de los actos básicos presidenciales es el relativo a los nombramientos, éstos, como ya vimos, pueden ser libres o sujetos a ratificación del Senado, pero en todo caso la remoción es una facultad discrecional del Presidente, excepto en el caso de los nombramientos militares, cuya separación del cargo se rige por disposiciones específicas. Esta facultad también otorga mayor poder al Presidente, el cual puede prometer nombramientos a cambio de apoyo, incluso por lo que respecta a los legisladores, que al no poder reelegirse requieren de la simpatía presidencial para desempeñar futuros cargos, sobretodo tratándose de los Diputados, éste tema lo veremos con mayor detenimiento en el siguiente apartado. La intervención del Senado en varios de los nombramientos encuentra su fuente también en la Constitución norteamericana, donde de acuerdo a BRYCE “la concurrencia del Senado en los nombramientos de los altos funcionarios de la Nación proviene de la imagen que los creadores de la Constitución Norteamericana tenían en la Cámara Alta, como un órgano del consejo del Ejecutivo; lo que a su vez fue tomado del sistema de los gobiernos de las entidades que formaron la Federación, donde las Cámaras Altas efectivamente desarrollaban tal papel”.²⁶²

La designación de los Ministros de la Suprema Corte también implica que los mismos tenderán a apoyar al Presidente en los asuntos de su interés, uno de los ejemplos más importantes es el hecho de que la Corte ha evitado interpretar la disposición respecto a la responsabilidad del Ejecutivo, aclarando lo que debe entenderse por “delitos graves del orden común”. Cabe agregar que aunque respecto de la designación de los Ministros de la Corte el Presidente de la República deberá someter una terna a consideración del Senado para su aprobación por mayoría de dos terceras partes de los miembros, el Presidente

²⁶² Citado por BARQUÍN Álvarez, Manuel: “Las funciones de control del Senado en relación con la preeminencia del ejecutivo”, en: *El Predominio del...* op. cit., p. 70.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

podrá designar libremente a cualquier individuo que integre la segunda terna rechazada en su totalidad por el Senado, lo cual también representa mayor influencia del Ejecutivo y propicia que el Senado se pueda ver obligado a elegir entre "el candidato menos inadecuado" a dejar que el Presidente elija a uno que lo sea en mayor grado.

También respecto a los nombramientos se establece que la Comisión Permanente, cuando no esté en sesiones la Cámara de Senadores, puede ratificar los relativos a: ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, empleados superiores de Hacienda y Procurador General de la República. Lo cual también implica la posibilidad de que el Presidente espere hasta que el Senado no sesione para proponer los nombramientos y que éstos sólo sean aprobados por la Comisión Permanente, órgano que por cierto a sido criticado severamente en cuanto a su representatividad, y que podría ser mayormente sujeto a influencia del Ejecutivo. Como ejemplo de esta crítica citamos a BARQUÍN ÁLVAREZ, quien expresa que "el carácter poco representativo de la Comisión permanente y la imprecisa utilidad de sus funciones ya han sido señaladas por varios autores. Únicamente cabría agregar que dentro del presidencialismo reforzado, la existencia de la Comisión Permanente podría permitir la atenuación del control del Senado sobre los nombramientos, como sea que la Comisión Permanente es un cuerpo no representativo y notablemente más reducido, por lo que podría ser mucho más susceptible a las presiones del Ejecutivo y naturalmente, se encuentra en una posición notablemente menos ventajosa con respecto de la del Senado, por lo que se refiere a la posibilidad de oponer una fuerza equilibradora a la del Ejecutivo".²⁶³

Otra de las facultades discrecionales del Ejecutivo, que además le es

²⁶³ Ibidem, p. 73.

exclusiva, es la referente a la de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Esta facultad tampoco está sujeta a control ni a responsabilidad, y tiene como objeto principal la protección del Estado, aunque no podemos evitar pensar que podría ser utilizada inadecuadamente por cuestiones personales que nada tienen que ver con dicho objeto.

En cuanto a la importancia que representa la administración pública MORENO SÁNCHEZ considera que “el aparato administrativo implica una concentración de recursos humanos, técnicos y financieros en el Ejecutivo, que se traduce en una preeminencia sobre los otros órganos de poder. Todos los titulares y empleados de esas dependencias y entidades de la administración pública federal están sujetos al Presidente de la República; él los designa y los remueve, les ordena y les determina los medios económicos para su acción”.²⁶⁴ Dentro de lo anterior, no podemos dejar de resaltar la creciente importancia que representa el sector paraestatal, tal como lo manifiesta OROZCO HENRÍQUEZ al señalar que “el sector que se ha expandido en forma anárquica y excesiva es sin duda, el llamado “paraestatal”.²⁶⁵ Por lo tanto no podemos menospreciar a la Administración Pública en cuanto a la importancia que conlleva su dirección como parte de las atribuciones del Presidente de la República.

Pasando al tema relativo a la facultad de celebrar tratados internacionales, podemos decir que en cuanto a la política internacional, el Presidente posee un amplio campo de atribuciones, pues aunque los tratados internacionales deben ser aprobados por el Senado, existen, de acuerdo a PEREZNIETO CASTRO, otro tipo de convenios como los de intercambio económico y cultural, la emisión de votos de los organismos internacionales, el canje de notas y los acuerdos

²⁶⁴ Citado por OROZCO Henríquez, J. de Jesús: “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en: *El Sistema Presidencial...*, op. cit., p. 38.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 37.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

personales con otros Jefes de Estado o de Gobierno.²⁶⁶ Estos convenios surten efectos en derecho internacional al expresarse el consentimiento de un Estado mediante firma, canje de instrumentos que constituyan un tratado, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión por un órgano del Estado, lo anterior con base en la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados que además señala en su artículo 2° que “se entiende por “tratado” un acuerdo internacional 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”.

Por lo que respecta a los principios que debe observar el Ejecutivo para la conducción de la política exterior, y por tanto para la celebración de tratados, nuestra Carta Magna señala los siguientes: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Aunado a lo anterior el artículo 15 constitucional señala las materias en que se prohíbe la celebración de tratados, éstas son: extradición de reos políticos, extradición de delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos; convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por la Constitución para el hombre y el ciudadano.

En cuanto a la posibilidad de proponer la denuncia de un tratado internacional, se señala la misma regla de competencia exclusiva del Presidente, lo que limita las atribuciones normativas del Congreso.²⁶⁷ Esto dificulta en mayor medida la revisión de constitucionalidad de los mismos, ya que aunque se declaren inconstitucionales el Ejecutivo podría rehusar hacer la denuncia

²⁶⁶ Citado por: *Ibidem*, p. 47.

²⁶⁷ VALADÉS, Diego: *El Control...*, op. cit., p. 367.

respectiva y por tanto se podría prolongar su vigencia en estas circunstancias.

Por lo que atañe a la determinación de las políticas públicas encontramos al Plan Nacional de Desarrollo como un medio para tal efecto, ya que al Estado (gobierno) le corresponde la rectoría del desarrollo nacional y la planeación democrática del mismo. Al respecto ORTIZ SOLTERO explica que "el Plan Nacional de Desarrollo contiene la ordenación racional y sistemática que en base a las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de promoción y regulación de la actividad económica, social, política y cultural tiene como propósito la transformación de la realidad del país".²⁶⁸ Asimismo, en cuanto a su influencia en materia de educación observamos que el Ejecutivo interviene en los lineamientos esenciales de la política educativa y cultural del país, por conducto de la Secretaría de Educación Pública.²⁶⁹ Respecto a la política económica tenemos como ejemplo la celebración de empréstitos sobre el crédito de la Nación por parte del Ejecutivo, de acuerdo a las bases establecidas por el Congreso y con su aprobación.

ROSA ISABEL ESTRADA señala que "si partimos de la base de que el Estado es el propietario originario de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, entonces, podemos deducir que el poder que en esta materia tiene el Presidente de la República como representante del Estado, es determinante, además, el artículo 27 atribuye al Estado la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para lo cual le proporciona al Estado, entre otras, la facultad de expropiación por causa de utilidad pública, mediante indemnización. Gran parte del inmenso poder del Ejecutivo en México proviene del papel que como árbitro

²⁶⁸ ORTIZ Soltero, Sergio: *Responsabilidades Legales...*, op. cit., p. 46.

²⁶⁹ OROZCO Henríquez, J. de Jesús: "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en: *El Sistema Presidencial...*, op. cit., p. 45.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

juega en las relaciones obrero-patronales. Todo esto permite al Presidente un amplio margen de negociación con las organizaciones de presión, obreras y empresariales (los otros poderes son ajenos a estos acontecimientos).²⁷⁰

A todo lo anterior podemos añadir que el Ejecutivo tiene facultades respecto de los medios de comunicación masivos y su correspondiente influencia en la formación de la opinión pública, aunque la Ley Federal de Radio y Televisión no le confiere al Ejecutivo un control directo sobre la radio y la televisión sí establece que le corresponde al Presidente el otorgamiento y revocación de las concesiones de estos canales y estaciones así como la vigilancia permanente sobre los mismos a través de las Secretarías de Gobernación y de Comunicaciones y Transportes.²⁷¹ Además, por si fuera poco, OROZCO HENRÍQUEZ menciona la influencia del Ejecutivo respecto de los siguientes Tribunales: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las Juntas Federales y el Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a pesar que de acuerdo a sus leyes orgánicas se ha tratado de buscar su independencia jerárquica de la autoridad administrativa, ya que el Presidente de la República interviene en los nombramientos e incluso remoción de sus titulares.²⁷²

Ya contando con una visión global de las atribuciones presidenciales podemos mencionar el criterio de GONZÁLEZ RUIZ quien afirma que “es tal la cantidad de atribuciones que la Constitución otorga al presidente, que podemos afirmar que por virtud de lo establecido en el artículo 27 es la primera autoridad agraria del país, en el 28 es la primera autoridad económica del país, en el 73

²⁷⁰ ESTRADA, Rosa Isabel: “Facultades legislativas del presidente de la República en México”, en: *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 250.

²⁷¹ OROZCO Henríquez, J. de Jesús: “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en: *El Sistema Presidencial...*, op. cit., p. 44.

²⁷² *Ibidem*, pp. 57 y 58.

fracciones VII y XXIX es la primera autoridad fiscal del país, en el 123 es la primera autoridad laboral del país, en el 3° es la primera autoridad educativa del país; y así podríamos ir confirmando la idea de que en realidad es el único depositario efectivo de poder en México".²⁷³ El autor demuestra la clara preeminencia del Ejecutivo en nuestro país, lo cual reiteramos, no es adecuado para lograr un verdadero Estado Democrático y mucho menos si el Presidente prácticamente no está sujeto a ninguna clase de responsabilidad.

Pero, por más que parezca ya un tanto excesivo el volumen e importancia de las atribuciones presidenciales, cabe señalar que sólo hemos revisado las facultades ordinarias del Ejecutivo, por lo que las facultades extraordinarias serán mencionadas a continuación. De acuerdo al artículo 49 constitucional al Ejecutivo Federal podrán otorgársele facultades extraordinarias para legislar conforme a los artículos 29 y 131 segundo párrafo constitucionales, lo cual constituye una excepción a la división de poderes y a la prohibición de depositarse el Legislativo en una sola persona.

El artículo 29 constitucional se refiere a la suspensión de garantías en situaciones de emergencia (invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto). En estos casos el Presidente, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las

²⁷³ GONZÁLEZ. Ruiz, José Enrique: "El predominio del poder ejecutivo en México", en: *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 314.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Por lo que respecta a la suspensión de garantías podemos observar las siguientes características:

- La suspensión de garantías sólo puede darse en casos de emergencia;
- El Presidente de la República exclusivamente tiene el ejercicio de esta facultad, aunque se señale que debe contar con el acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, ya que como hemos visto, al ser éstos sus subordinados la opinión que prevalece es la del Ejecutivo y las opiniones de los mismos no le son vinculatorias;
- Deberá el Congreso otorgar su aprobación o la Comisión Permanente en los recesos de éste;
- La suspensión debe ser de carácter general;
- Debe ser por tiempo limitado.

ROSA ISABEL ESTRADA también explica que de la segunda parte del artículo 29, en la que se señala que el Congreso podrá conceder al Presidente las autorizaciones que juzgue convenientes para hacer frente a la situación, "es precisamente de donde han sido fundadas las facultades legislativas extraordinarias".²⁷⁴

Recalcamos una vez más que existe la posibilidad de que el Ejecutivo intente la suspensión de garantías sin una justificación real para ello, e incluso lo logre por apoyo del Congreso o, e su caso, de la Comisión permanente, y aún así, de acuerdo a nuestro sistema jurídico, no sería responsable por ello.

En cuanto a la segunda facultad extraordinaria del Ejecutivo, señalaremos que el contenido del párrafo segundo del artículo 131 constitucional es el siguiente: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para

²⁷⁴ ESTRADA, Rosa Isabel: "Facultades legislativas del presidente de la República en México", en: *El Predominio del...*, op. cit., p. 253.

aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando el artículo 131 constitucional en su párrafo segundo se refiere a “cualquier otro propósito en beneficio del país”, éste debe ser de la misma naturaleza que los señalados previamente en ese mismo párrafo, pues de otra suerte se desbordaría el límite impuesto por el artículo 49 (Amparo directo 577/70 en Suprema Corte II, 1623).

Ésta es otra importante facultad del Ejecutivo que acrecienta su poder público, el cual, reiteramos, prácticamente no está sujeto a responsabilidad.

Por último y a manera de conclusión con relación a este apartado recordemos las palabras del Diputado Manjarrez durante el debate del Congreso Constituyente de 1917, éstas son claras y precisas: “el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al Presidente de la República un dictador, y esto no debe ser”.²⁷⁵ A nuestra consideración, los argumentos vertidos por el Diputado son por demás ciertos, y a lo largo de los años de vigencia de nuestra Constitución hemos podido darnos cuenta que el darle tantas y tan importantes atribuciones al Ejecutivo y eximirlo casi por

²⁷⁵ Citado por OROZCO Henríquez, J. de Jesús: “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en: *El Sistema Presidencial...* op. cit., p. 27.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

completo de responsabilidad no es lo que conviene a los mexicanos, ni tampoco favorece a la consecución de un Estado Democrático, es necesario un cambio profundo que resuelva esta situación, aunado a las adecuaciones pertinentes.

Pero aquí no terminan los factores que permiten observar la superioridad del Ejecutivo, aún nos falta por revisar tanto el poder político que efectivamente ejerce y detenta el Presidente de la República en México, como la eficacia de los controles al mismo.

5.4. PODER POLÍTICO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

En este apartado no sólo revisaremos los criterios doctrinales respecto de las llamadas “facultades metaconstitucionales” del Presidente, los cuales fueron en su mayoría vertidos antes del año 2000, sino también los factores que dentro de nuestro sistema político le otorgan poder real y por tanto propician su preeminencia, aunque, cabe señalar, los mismos no representan parte fundamental de la presente investigación, la cual se encuentra principalmente enfocada al orden jurídico-constitucional, pero agregamos su inclusión por las especiales características que reviste.

Para tal efecto citaremos a COVIÁN ANDRADE quien basa sus importantes argumentaciones en lo acontecido hasta el año 2000, dicho autor nos dice que “el presidente detenta un poder real considerable en tanto:

- a) Jefe del partido político que siempre ha estado en el poder (PRI), a cuyo presidente él lo designa, cumpliendo con las formalidades estatutarias;
- b) Jefe político de los legisladores federales que con la sola excepción de las LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000), siempre han detentado la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión;
- c) Supremo legislador del Estado, como consecuencia de la jefatura política que ejerce sobre el Congreso Federal;
- d) Jefe absoluto de todo el gobierno y de toda la administración pública federal centralizada y paraestatal;

- e) Instancia que determina, cumpliendo con las formalidades jurídicas en cada caso –aprobación de los nombramientos por los consejos de administración o las juntas directivas, compuestos por los secretarios de Estado del sector correspondiente-, quienes son los directores de todas las entidades paraestatales del país, entre las que se encuentran las instituciones de seguridad social, financieras, de comunicaciones y las empresas públicas más importantes –Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad-;
- f) Guardando las apariencias, instancia que decide quienes encabezan los organismos formalmente autónomos y los tribunales especializados que conforme a la ley son independientes, tales como el Banco de México y el Tribunal Fiscal de la Federación [actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa];
- g) Centro decisorio en materia de reformas a la Constitución, ninguna de las cuales –cientos de 1917 a la fecha- ha sido aprobada sin su consentimiento previo, o iniciativa formal, sea por conducto de los legisladores federales priistas durante muchas décadas, o mediante negociaciones avaladas por él con el PAN, a partir de la década de los ochenta –debido a que el PRI no ha alcanzado las dos terceras partes de votos que establece la Constitución por sí mismo-;
- h) Instancia que decide quienes son los candidatos del PRI a puestos de elección popular en el Congreso Federal, quienes son los candidatos a gobernadores de su partido –y por ende, quienes no lo son- y por supuesto, quien es su sucesor, es decir, el candidato del PRI a la presidencia;
- i) Centro de interlocución con los factores reales de poder interno y externo, principalmente el económico, con los cuales negocia y llega a acuerdos en cuanto a las grandes decisiones de gobierno que afectan a sus intereses;
- j) Jefe de todos los centros y programas de seguridad nacional;
- k) Jefe de todos los cuerpos policiacos nacionales, etc., etc.²⁷⁶

Asimismo utilizaremos la lista de causas de predominio del Presidente mexicano señaladas en 1993 por CARPIZO, autor que, por cierto, normalmente se cita cuando se habla del tema que nos ocupa. Dichas causas son:

- a) “Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas

²⁷⁶ COVIÁN Andrade, Miguel: *Teoría...*, op. cit., p. 377.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.
 - d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
 - e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
 - f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
 - g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo.
 - h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
 - i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
 - j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el Distrito Federal.
 - k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione”.²⁷⁷

El apoyo parlamentario que los Presidentes priistas tuvieron durante casi toda la vigencia de su participación predominante en el ámbito presidencial se ha ido modificando gradualmente a través del tiempo, de tal forma que como señala COVIÁN ANDRADE a partir de la década de los ochenta el PRI por sí solo no contaba con el apoyo de las dos terceras partes del Congreso exigidas para reformar la Constitución, situación que ha prevalecido. Asimismo, el Ejecutivo a perdido el apoyo, a partir de 1997, de la mayoría absoluta de ambas Cámaras del Congreso necesaria para la aprobación de leyes o decretos, lo cual a sucedido primero en la Cámara de Diputados. Estas situaciones, como lo revisaremos en los siguientes párrafos, han modificado de manera importante las condiciones de coordinación entre ambos órganos constituidos, propiciando un bloqueo entre los mismos, dicha posibilidad de bloqueo, que a la vez es una característica de todo régimen presidencial, constituye una de las desventajas del mismo.

²⁷⁷ CARPIZO, Jorge: *El Presidencialismo...*, op. cit., pp. 25 y 26.

Como punto significativo debemos hacer hincapié en el poco eficaz control que existe respecto al ejercicio del poder político del Presidente mexicano y también en la nula responsabilidad a la que está sujeto por del mismo. Respecto a esta consideración y a los poderes reales de un Presidente en general JAVIER HURTADO nos señala que éstos deben entenderse como “aquellos que tienen que ver con: 1. el ejercicio efectivo del poder y la autoridad del presidente en las fuerzas armadas; 2. las posibilidades de reelección y de su destitución política por el Congreso; y 3. El grado de responsabilidad con que ejerza el cargo. Todas estas situaciones están determinadas, entre otras cosas, por el porcentaje de asientos que el partido del presidente posea en el Congreso y por el liderazgo efectivo que ejerza sobre aquél. Otro de los indicadores para determinar la fuerza-debilidad de un presidente es el relativo a su forma de elección: se considera que es más fuerte si es elegido por sufragio universal. La variable de responsabilidad depende de disposiciones constitucionales y puede modificar drásticamente en los hechos las peculiaridades del ejercicio efectivo del poder presidencial: es muy distinto saberse impune en la toma de decisiones políticas a estar consciente de que puede ser llevado a juicio por la forma en que las resuelva”.²⁷⁸ Entonces, de acuerdo al criterio señalado por este autor, el poder real del Presidente de la República en México es muy amplio, ya que puede disponer de la fuerza armada, no tiene posibilidad de reelección, no puede ser dimitido por el Congreso, no es sujeto a responsabilidad política, y la responsabilidad jurídica que se le puede exigir es casi nula. Aunado a lo anterior consideramos que su elección popular representa un factor que aumenta su poder real, en virtud de que la presidencia es el único cargo elegido por todos los ciudadanos a nivel nacional.

En cuanto a las demás causas de predominio del poder presidencial, empezaremos señalando que al ser facultad exclusiva del Presidente la iniciativa

²⁷⁸ HURTADO, Javier: *El Sistema Presidencial...* op. cit., pp. 59 y 60.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el mandatario podría utilizar la facultad relativa a determinar los egresos para condicionar, castigar o premiar el apoyo que le otorguen los diversos órganos del Estado. En cuanto al Presupuesto de Egresos, que como sabemos sólo requiere aprobación de la Cámara de Diputados, podemos observar que como consecuencia de la falta de apoyo mayoritario en la misma se puede generar una crisis por el bloqueo que dicha Cámara ejerciera contra el proyecto presentado por el Presidente; en los siguientes párrafos revisaremos con mayor profundidad la influencia de las mayorías parlamentarias en el funcionamiento de nuestro sistema presidencial.

Al respecto de este tema encontramos el criterio de JAVIER HURTADO, dicho autor nos explica los efectos de que el partido del Presidente se vea favorecido con la mayoría parlamentaria, primero señala que uno de los factores más importantes que explican el predominio del Presidente se “localiza en la subordinación que, en virtud del liderazgo del presidente sobre el partido mayoritario, mantuvo siempre el Ejecutivo sobre el Legislativo”.²⁷⁹ A nuestro criterio este factor constituye normalmente una de las principales características del presidencialismo, ya que si así acontece, es decir, si el presidente tiene el apoyo de una mayoría parlamentaria podrá ejercer con mayor libertad y en su favor las atribuciones que le corresponden y que necesitan del apoyo del Congreso, lo que inclina la balanza que ya de por sí estaba a su favor. El mismo autor aclara que también “si el gobierno no está dividido [cuando el partido del Presidente obtenga mayoría en el Congreso], le correspondería cierto porcentaje de comisiones al partido del presidente y, además, por obvias razones, al menos las comisiones de Gobernación y la de Presupuesto, sobre todo cuando la Constitución misma establece que es facultad exclusiva del Presidente de la República presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos

²⁷⁹ *Ibidem*, pp. 174 y 175.

de la Federación".²⁸⁰ Esto nos parece importante, ya que como hemos señalado el Presupuesto de Egresos es una de las armas de las que puede hacerse valer el Ejecutivo para aumentar su poder respecto de los demás órganos del Estado.

JAVIER HURTADO también nos explica los efectos negativos de la pérdida del apoyo de una mayoría parlamentaria de su mismo partido al señalar que "la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados ha traído consigo problemas relativos de conducción política -sobre todo en los momentos en que la LVII Legislatura tiene que aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos-, lo que es producto de un mal diseño constitucional por no existir ningún dispositivo legal que permite resolver el *impasse* que se produciría por la desaprobación de la iniciativa de Presupuesto de Egresos enviada por el Presidente (situación que también ocurriría si éste no fuera del PRI y si el partido no tuviera mayoría absoluta en la Cámara)".²⁸¹ El mismo autor sostiene que en un gobierno dividido, entendido éste como aquel en que la mayoría de las Cámaras pertenece a un partido distinto al del Presidente, la responsabilidad sobre las ineficiencias gubernamentales se diluye entre las dos ramas del gobierno: el Congreso le echará la culpa de ello al Presidente y el Presidente al Congreso".²⁸² Esta posibilidad se encuentra latente en todo sistema presidencial y puede provocar un bloqueo entre los órganos constituidos que no es posible desahogar o evitar, ya que la estructura del mismo régimen político no contempla ningún medio para hacerlo, como serían el voto de censura y el derecho de disolución. Por lo tanto nos encontramos ante dos "extremos", uno a través del cual el Presidente cuenta con una mayoría parlamentaria que lo apoya y que por tanto le permite que ejerza un control sobre el Congreso o sus Cámaras, y que por tanto elimina los "frenos y contrapesos" en el régimen político, remarcándose así su poder; y por otro que al existir una mayoría en el Congreso distinta a la del partido

²⁸⁰ Idem, p. 83.

²⁸¹ Ibid, p. 312.

²⁸² Id, pp. 62 y 63.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

presidencial se provoquen crisis políticas por el bloqueo entre uno y otro órganos constituidos, las cuales no se puedan resolver en la medida que no existen medios jurídicos para hacerlo. En todo caso, y para efectos del presente trabajo, el carácter unipersonal del Ejecutivo, como característica de los sistemas presidenciales, nos parece un elemento que impide el equilibrio entre los órganos constituidos, ya que aún si la distribución de competencias fuera equitativa entre los mismos el hecho de que el Ejecutivo sea unipersonal siempre implicara que éste predomine sobre los demás al no depender la mayoría de sus decisiones mas que de él mismo y no de la decisión de un órgano colegiado.

Con base en sus argumentos JAVIER HURTADO concluye: “para que exista equilibrio y control entre los poderes el partido al que pertenezca el Presidente no debe tener mayoría en las Cámaras Legislativas, ya que la única posibilidad de “democratizar” el Sistema Presidencial es mediante la implantación de gobiernos divididos”.²⁸³ Consideramos que el planteamiento del autor no es del todo correcto, ya que en el presidencialismo siempre existirá latente la posibilidad de que los gobiernos divididos propicien bloqueos entre ejecutivo y legislativo, sin que se prevea ningún medio jurídico para resolverlos; además, aunque un gobierno dividido puede propiciar alianzas entre los partidos políticos para lograr acuerdos, a nuestro criterio la forma de lograr en este sentido una mayor democracia es incluir la existencia de un órgano colegiado de gobierno que tenga responsabilidad política ante el Congreso.

No debemos olvidar que los actos presidenciales sujetos a aprobación del Congreso son sólo una parte de sus atribuciones, existiendo además múltiples decisiones, principalmente en materia de gobierno, que no están sujetas a control del mismo.

Por su parte COSÍO VILLEGAS nos explica las razones del apoyo

²⁸³ Id, p. 332.

mayoritario del Congreso al decirnos que "teóricamente la subordinación del poder legislativo al presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el presidente de la República, aún cuando formal y abiertamente no aparezca como tal. La verdadera razón, sin embargo, es de otra naturaleza. Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al presidente para que, después de servir tres años como diputado, puedan pasar en el Senado otros seis, y de allí digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos Estados o alcanzar un puesto administrativo importante. Esto quiere decir que después de los tres años de su mandato, el porvenir de un Diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad presidencial".²⁸⁴ En el mismo sentido encontramos a MENDOZA BERRUETO quien explica: "en México la no reelección inmediata hace innecesaria, para los Congresistas, frecuentar sus jurisdicciones electorales y, por el contrario, los ata más a su partido y al presidente, ya que en cuanto termina el periodo para el cual fueron electos tiene que buscar otra oportunidad política, sea otra vez de carácter electoral o dentro de la administración pública".²⁸⁵

Ambos autores tocan un tema de gran importancia, a nuestra consideración: la prohibición en México de la reelección legislativa impide un deslinde entre los legisladores y el Presidente y propicia que aquellos busquen la simpatía de este último (quien posteriormente puede influir en su carrera política interviniendo en su designación para otros cargos o utilizando su facultad de nombramiento) y no del electorado para poder continuar en el cargo, circunstancia que se ve reflejada en mayor medida por lo que hace a los

²⁸⁴ Citado por BURGOA, Ignacio: *Derecho...*, op. cit., p. 743.

²⁸⁵ MENDOZA Berrueto, Eliseo: *El Presidencialismo Mexicano...*, op. cit., p. 257.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Diputados que sólo desempeñan su cargo por un periodo de tres años. Recordemos que en varios de los Estados que estudiamos en el capítulo anterior de nuestra investigación se mantiene el principio de la reelección legislativa, incluso indefinidamente. La reelección legislativa que propicie la profesionalización de los legisladores nos parece una medida adecuada a implementarse en nuestro sistema jurídico, además también consideramos conveniente la disminución de la duración del cargo de los Senadores a tres años, para lograr que el periodo en que sus resultados puedan ser observados por el electorado no sea tan largo y se consiga en mayor medida una constante preocupación de los legisladores de servir efectivamente al pueblo.

Por otro lado, en cuanto a la decisión presidencial de contar con un sucesor que impida algún tipo de "ataque" contra él, así sea sujetándolo a responsabilidad después de separarse del cargo, MENDOZA BERRUETO señala: "para el presidente se convierte en una obsesión la búsqueda de un sucesor que le sea leal y, como se dice en el medio político, "que le cuide las espaldas" o "le cubra la salida". Es por eso que el presidente en el momento de su máximo poder político (al final de su mandato), en el ejercicio pleno del presidencialismo, atiende con singular esmero el problema de la sucesión".²⁸⁶ De tal manera que si el Presidente consigue que el candidato que apoya ascienda a tal cargo se encontraría protegido por éste a lo largo de todo el siguiente periodo, y el nuevo presidente buscara con ahínco el mismo resultado, y así indefinidamente, y si a tal situación le agregamos que ninguno puede actualmente ser sujeto a responsabilidad de naturaleza política podemos darnos cuenta de la relevancia del tema.

Éste y otros de los factores por los cuales el primer mandatario detenta un poder real nos los explica JAVIER HURTADO: "la facultad que el presidente de la República ha ejercido para intervenir, en forma directa o indirecta, en la

²⁸⁶ Ibidem, p. 25.

designación de su sucesor; su atribución de "palomear" candidaturas a diputados y senadores de su partido; la intervención que ejerce para designar y destituir gobernadores, así como definir algunas presidencias de los municipios más grandes del país; la injerencia que tiene para determinar los liderazgos de las Cámaras de Diputados y de Senadores; su intervención para definir la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional de su partido".²⁸⁷ Del enlistado mencionado por el autor destacaremos el factor de concentración de poder presidencial afectándose a las entidades federativas, el cual ha sido revisado por varios autores entre los que se encuentra OSORNIO CORRES, quien nos dice que "se produce una correlación de fuerzas entre los poderes federales y los de los Estados y los de los Municipios. Pero como aun en este nivel predomina el Ejecutivo Federal, se genera un fenómeno de debilitamiento progresivo de los poderes locales, en detrimento de la fortaleza y autonomía local que debe caracterizar a los sistemas federales".²⁸⁸

Asimismo se pronuncia COVIÁN ANDRADE, dicho autor señala: "hay una relación inversa entre el sistema presidencial mexicano y la capacidad real de ejercicio autónomo de la competencia de las entidades federativas, lo que equivale a decir que mayor presidencialismo, menor autonomía de las entidades federativas".²⁸⁹ El autor justifica su argumento en los siguientes criterios:

- "La autonomía política consiste en los procesos de conformación de los órganos constituidos de una entidad federativa de manera autónoma, es decir, sin la intervención de ninguna otra instancia de poder sea federal o local. Elección de su gobierno y su poder legislativo y entre ambos la integración del poder judicial. Pues bien, en México nadie puede ser candidato al gobierno de una entidad federativa por el partido del presidente, si no cuenta con el visto bueno y el aval político del titular del

²⁸⁷ HURTADO, Javier: *El Sistema Presidencial...*, op. cit., p. 69.

²⁸⁸ OSORNIO CORRES, Francisco Javier: "Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo Federal en México". en: *El Sistema Presidencial...*, op. cit., p. 152.

²⁸⁹ COVIÁN Andrade, Miguel: *Teoría...*, op. cit., p. 416.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

ejecutivo federal. Todos los gobernadores del PRI de 1917 a 1997 (más de 2500 entre electos, interinos, substitutos), lo han sido porque el presidente los ha seleccionado en calidad de jefe del partido oficial (no formal, pero sí realmente).

- La influencia del presidente no se limita sin embargo, a la gubernatura por el PRI, sino se extiende durante todo el periodo en que el ejecutivo local permanece en el cargo. El control político que ejerce el ejecutivo federal sobre las entidades federativas implica por ende, no sólo la interferencia en su ámbito de autonomía política (conformación del poder), sino también en el que corresponde a su autonomía gubernamental (ejercicio del poder).
- La influencia del presidente bajo el modelo presidencialista de concentración del poder se refleja en forma vertical descendiente al interior de las entidades hasta llegar a los municipios, cuya autonomía política y gubernativa es en muchos sentidos más aparente que real.
- Es el gobernador el que determina quienes serán los candidatos a las presidencias municipales de su partido, fenómeno que ocurre en términos idénticos. La razón es muy sencilla: la misma estructura presidencialista de concentración del poder establecida en la Constitución federal se reproduce en las estructuras político-constitucionales locales, con base en las cuales la posición política de predominio, jurídicamente establecida en los Estatutos de cada entidad, la tiene su gobernador”.²⁹⁰

Los argumentos vertidos por el autor nos dejan en claro la situación de predominio que el Presidente tiene en el ámbito local cuando en las entidades

²⁹⁰ Ibidem, pp. 416 – 418.

federativas los órganos se integran por miembros de su mismo partido produciéndose una centralización de poder en aquél, situación que se agrava si el Presidente intervino en su designación como candidatos a los cargos respectivos; estos factores le benefician al Ejecutivo federal en la medida que necesite del apoyo de los mismos para distintas cuestiones, entre las que resalta la revisión a la Constitución.

Ahora bien, ya que hemos revisado las causas mediante las cuales el poder presidencial es ampliado a partir del ejercicio del poder real que detenta procedamos a revisar los elementos establecidas en nuestro sistema presidencial que propician un dominio de aquél respecto del Congreso Federal. La disertación que al respecto nos parece más apropiada para ilustrar el tema es la sustentada por COVIÁN ANDRADE, quien nos explica que en nuestra forma de gobierno podemos observar las siguientes circunstancias que amplían el poder del Presidente de la República:

- ◆ **“El presidente tiene derecho de iniciar las leyes y de vetarlas.-**
El Presidente puede participar en el proceso legislativo de forma relevante, mientras que el Congreso interviene en las cuestiones de gobierno de manera marginal.

- ◆ **El presidente ejerce su competencia permanentemente.-** Como se sabe, el Congreso sólo sesiona durante cinco meses al año divididos en dos periodos –del 1° de septiembre al 31 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril-, mientras que el Ejecutivo está en funciones todo el año.

- ◆ **Los periodos extraordinarios de sesiones del Congreso se basan en una convocatoria cerrada.-** El Congreso puede sesionar en periodos extraordinarios, es decir, en los meses en que se suspenden los periodos ordinarios. La convocatoria para las sesiones respectivas es

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

emitida siempre por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por determinación propia o a petición del Presidente de la República. Sin embargo esta convocatoria es "cerrada", lo cual significa que la Cámara o las Cámaras que sesionan solamente pueden conocer de y resolver los asuntos señalados expresamente en ella. Si durante el periodo extraordinario se presenta una cuestión con relación a la cual el Congreso es competente, pero que no está prevista en la convocatoria, éste no puede discutirla, ni aprobarla, a pesar de estar reunido, teniendo que esperar hasta el siguiente periodo ordinario para poder hacerse cargo de ella.

- ◆ **El presidente puede ejercer facultades extraordinarias.-** [Las señaladas en los artículos 29 y 131 constitucionales] Es conveniente señalar que el poder del Presidente es tal que ni siquiera necesita hacer uso de estas prerrogativas, principalmente porque sus determinaciones en estas y en muchas otras materias son normalmente aprobadas o avaladas por el Congreso.

- ◆ **El presidente ejerce una influencia decisiva en la Suprema Corte, la cual no posee el Congreso.-** El Presidente designaba a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia hasta 1995, con la segura y automática aprobación del Senado, siempre compuesto por senadores priistas total o mayoritariamente, los cuales, por supuesto, nunca rechazaron una de sus propuestas. Desde ese año el procedimiento varió ligeramente –habiendo sido aplicado hasta el momento por única vez para renovar en su totalidad a la Suprema Corte-, toda vez que ahora el Presidente propone una terna de la cual la Cámara de Senadores elige un nombre por mayoría de dos terceras partes de la votación. En todo caso, el Senado tiene que escoger a uno de esos tres nombres, porque si rechaza dos ternas sucesivas en su totalidad, el

Presidente designa al Ministro tomando uno de los nombres de la segunda. Es obvio que hasta la fecha, todos o la inmensa mayoría de los Ministros de la Corte le han debido o le deben su cargo a los presidentes de la República, razón suficiente –avalada por la experiencia- para que éstos estén dispuestos a servirlo cuando sea necesario”.²⁹¹

Podemos entonces advertir que los factores y circunstancias que nos menciona el autor impiden en aún un mayor grado que el Congreso pueda en un momento determinado ejercer algún tipo de control respecto del poder del Presidente de la República, acentuando su superioridad desmedida y ajena casi por completo a responsabilidad.

En general, todos los planteamientos revisados en este apartado y el anterior nos ponen en claro que es el Presidente de la República quien toma las decisiones con mayor trascendencia en nuestro país, situación en parte propiciada por las características ordinarias del sistema presidencial y en parte por las situaciones específicas de nuestro sistema político, que en conjunto han ampliado el poder presidencial que en todo caso se encuentra básicamente exento de responsabilidad y prácticamente incontrolado, todo lo anterior impide la existencia de un Estado verdaderamente democrático que debe ser el fin fundamental a perseguir. Dicha situación de notable preeminencia a generado entre la doctrina las siguientes opiniones que consideramos representativas:

RAÚL F. CÁRDENAS. “Por lo que a nosotros se refiere, la fuerza del presidente se revela en el texto constitucional, que al igual que a los reyes, lo libera de cualquier responsabilidad política; el rey no se puede equivocar, ni el presidente de México tampoco. Al presidente se le dado una fuerza y un poder, que nuestros autores lo equiparan al de un rey absoluto, con la ventaja que este poder está limitado a seis años”.²⁹²

OSORNIO CORRES. “El presidente de la República representa el Centro de gravedad en torno al cual gira la organización jurídica y política

²⁹¹ Idem, pp. 378 y 379.

²⁹² CÁRDENAS, Raúl F.: *Responsabilidad de los Funcionarios...*, op. cit., p. 493.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

del Estado, ello se debe, desde luego, a razones tanto del orden jurídico como de orden político”.²⁹³

ROSA ISABEL ESTRADA. “El poder del Presidente de la República ha prevalecido gracias a los preceptos constitucionales y a pesar de ellos. Formalmente la Constitución consigna una rigurosa separación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Pero esa tajante separación formal no existe en la realidad, ya que el presidente de la República, ejerce un extraordinario control sobre los poderes legislativo y judicial”.²⁹⁴ La misma autora señala que las limitaciones al poder del Ejecutivo son: el carácter transitorio de su mandato y la no reelección del mismo.²⁹⁵

Estos autores consideran en su mayoría que el principal control del poder presidencial se encuentra fundado en el carácter transitorio de su mandato y en la prohibición de reelegirse, incluso comparan la figura presidencial con la de un monarca. Nosotros consideramos que la transitoriedad del mandato y la no reelección presidencial no pueden constituirse como verdaderos medios de control de su poder, ya que dichos factores propician que el Ejecutivo pueda abusar del mismo, sobretodo al saberse impune, y con motivo de que al no existir posibilidad de reelección el Presidente no buscara con demasiado empeño la simpatía del electorado con el objeto de verse favorecido en una segunda votación. Pensamos que con la existencia de un Estado verdaderamente democrático dichas disposiciones deben desaparecer, logrando así un mayor control del poder; no consideramos conveniente que al respecto se hagan reformas aisladas, es necesaria una verdadera adecuación del sistema político y jurídico a las mismas, para que realmente se pueda comprobar su eficacia.

Aun teniéndose en cuenta, suponemos, todas y cada una de las consideraciones vertidas a lo largo de este capítulo existen algunos doctrinarios que consideran que el sistema presidencial propicia la estabilidad, cuando ya

²⁹³ OSORNIO Corres, Francisco Javier: “Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo Federal en México”, en: *El Sistema Presidencial...* op. cit., p. 150.

²⁹⁴ ESTRADA, Rosa Isabel: “Facultades legislativas del presidente de la República en México”, en: *El Predominio del...*, op. cit., p. 249.

²⁹⁵ *Ibidem*.

hemos observado una y otra vez que no es así, incluso algunos autores piensan que la superioridad presidencial puede enmendarse y dar paso a un equilibrio con el solo hecho de que el Presidente "tomara conciencia" de la importancia de su cargo. Como ejemplo de esta, a nuestro criterio, injustificada defensa encontramos la postura de JUVENTINO V. CASTRO quien opina que "si el Ejecutivo es acertadamente sensible a las auténticas peticiones o aspiraciones del pueblo que lo eligió, y que le permita ir modificando la tendencia política o el sistema de administración pública que desagrada a su pueblo o le impide desarrollarse en la forma deseada. Pero si este acto de comprensión, de tolerancia o de adaptabilidad no ocurre en un momento dado, el sistema jurídico político del presidencialismo, deja de ser operante para convertirse en una forma rígida de gobierno, dentro del cual se invierten los papeles tradicionales y no es el pueblo el que ordena a su mandatario, sino el Ejecutivo el que impone su criterio al pueblo. La comunicación se rompe, y el sistema no da soluciones a este divorcio".²⁹⁶ Basta decir que nosotros no pugnamos en absoluto con este planteamiento, ya que aunque consideramos de suma importancia la concientización del Presidente de la República, y de todo servidor público, para el desempeño de su cargo, ésta no es suficiente para limitar el poder que detenta, deben existir medios y controles eficaces que aseguren la imposibilidad de un abuso del mismo y la efectividad de la representación, entre ellos se encuentra precisamente la responsabilidad del actuar, la cual debe ser directamente proporcional a la medida e importancia de atribuciones y en general al poder que se detenta.

Como hemos podido observar a lo largo del presente capítulo, el sistema presidencial mexicano propicia la preeminencia del Ejecutivo al otorgarle el carácter de unipersonal y al conferirle tantas y tan importantes atribuciones, las

²⁹⁶ CASTRO, Juventino V.: "El sistema presidencialista y el "golpismo" en la América Latina". en: *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, pp. 208 y 209.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

cuales están sujetas a una ínfima responsabilidad y a medios de control que no pueden considerarse eficaces, por lo que debe pensarse seriamente en una modificación al respecto, principalmente enfocada en la inclusión de figuras parlamentarias por lo que atañe al Ejecutivo y su responsabilidad. Y desde esta perspectiva coincidimos nuevamente con COVIÁN ANDRADE cuando afirma: "sostener que la concentración del poder en un órgano constituido unipersonal en la base de la fortaleza y seguridad nacional, no sólo es una idea notoriamente mesiánica, sino profundamente antidemocrática, pues sugiere nada menos, que el poder que acumula un individuo en su persona, el cual sólo debe compartir en las dosis estrictamente necesarias es el fundamento de la única forma de gobierno capaz de mantener viva a la Nación, la que desde luego, no se identifica más con sus ciudadanos, sino con su protector, líder, guía o presidente. ¿A qué pseudoargumentos teóricos se parecen estas ideas y con qué tipos de Estado se identifican sin el menor esfuerzo de imaginación? Juzgue el lector por sí mismo. La objeción bajo estas premisas es tan absurda, que todos aquellos Estados cuyo régimen no fuera presidencialista (autoritarios o democráticos, desarrollados o subdesarrollados) vivirían en una situación política de riesgo constante para su seguridad interna y para su soberanía".²⁹⁷

A lo largo de nuestro análisis hemos señalado varias veces la inexistencia de controles verdaderamente eficaces del poder presidencial, en el siguiente apartado advertiremos las razones en las que nos basamos para afirmarlo.

5.5. LOS CONTROLES DEL PODER PRESIDENCIAL.

MONTESQUIEU señala que el hecho de que la autoridad tienda a excederse en el ejercicio de sus facultades es un fenómeno natural; del mismo modo, señala que la extralimitación y el abuso son inherentes al mismo concepto

²⁹⁷ COVIÁN Andrade, Miguel: *El Sistema Político...*, op. cit., p. 247.

de poder.²⁹⁸ Es con base en este criterio que resulta necesaria la existencia de controles efectivos del poder. A lo largo del presente apartado examinaremos la eficacia de las más importantes disposiciones constitucionales que se han considerado como controles al poder presidencial.

Se consideran controles al poder presidencial primordialmente los siguientes:

- El principio de no reelección,
- La transitoriedad del mandato presidencial,
- El refrendo,
- Las comparecencias de los Secretarios de Estado,
- El (seudo) "Consejo de Ministros" que establece el artículo 29 constitucional,
- La intervención de una o ambas Cámaras del Congreso de la Unión para aprobar iniciativas presidenciales, incluidas la ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, nombramientos, tratados internacionales y varios de los actos del Ejecutivo,
- La revisión de la cuenta pública por la Cámara de Diputados,
- El informe presidencial, y
- La exigencia de responsabilidad.

Por lo que respecta a los dos primeros puntos, no reelección y temporalidad del cargo, en la practica, más que controles al poder presidencial nos parecen factores que propician su uso desmedido, ya que el Presidente al saber que se encuentra imposibilitado para reelegirse no se preocupara por que el electorado apruebe o no su desempeño, lo cual repercute en las medidas adoptadas por el Ejecutivo, quien no buscara con demasiado empeño mantener la simpatía del electorado, que a su vez nada puede hacer jurídicamente para retirarle el cargo; aunado a esto, el Presidente al estar conciente de que sólo desempeñara el cargo por un tiempo determinado buscara aprovecharlo en su beneficio en la mayor medida posible.

²⁹⁸ Citado por CORDOVA Vianello, Lorenzo: "El sistema presidencial en Mexico", en: *Ensayos sobre...*, op. cit., p. 10.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

En cuanto a los siguientes tres puntos, el refrendo, las comparecencias de los secretarios de Estado y el supuesto “consejo de ministros” establecido por el artículo 29 constitucional respecto a la suspensión de garantías en casos de emergencia, ya han sido revisados en el apartado relativo al gabinete presidencial, sólo queremos reiterar que ninguno de los tres supuestos controla efectivamente al Ejecutivo, ya que los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política y son simples subordinados del Presidente, el cual toma realmente las decisiones y puede nombrarlos o removerlos libremente cuando considere que no cuenta con su “sumisión” o “apoyo incondicional”. Respecto a las comparecencias de los Secretarios de Estado recordemos la atinada afirmación de COVIÁN ANDRADE: “en suma, estas comparecencias y las investigaciones referidas dan la apariencia de ser medios de control del Congreso sobre el gobierno y de equilibrio entre los poderes, pero en términos políticos y jurídicos son totalmente inútiles”.²⁹⁹

Pasando al siguiente punto de nuestra lista, relativo a la intervención de una o ambas Cámaras del Congreso de la Unión para aprobar varios de los actos presidenciales, nos parece adecuado comenzar señalando la explicación vertida por COVIÁN ANDRADE quien señala: “la división de poderes o distribución de competencias es entonces, por definición, uno de los mecanismos fundamentales de limitación del poder y consecuentemente uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho. Conforme al modelo, la distribución de competencias entre ejecutivo y legislativo funciona con base en la convergencia de dos tipos de facultades y atribuciones, que son por una parte, las que cada órgano puede ejercer por si mismo, y por la otra, las que requieren de la concurrencia de más de uno de ellos para poder realizarse. La primera clase de atribuciones está directamente limitada por la ley, por medio de su asignación expresa a determinado órgano, sin la cual, éste no puede ejercerlas (principio de legalidad), la segunda, además de su fundamento legal, está sometida a otra forma de

²⁹⁹ COVIÁN Andrade, Miguel: *Teoría...*, op. cit., p. 381.

limitación representada por la necesaria concurrencia de otro órgano en la realización del acto, sin la cual éste no puede concretarse (caso típico es el de la expedición de leyes aprobadas por el congreso o poder legislativo y promulgadas por el poder ejecutivo). Este tipo de actos en la teoría clásica del derecho público son denominados "actos compuestos" y presentan una forma de control del ejercicio del poder que refuerza la distribución de competencias y atenúa simultáneamente, la rigidez conceptual y la inflexibilidad práctica de la independencia entre los poderes públicos, mediante la concurrencia de ellos en la realización de algunas de sus funciones".³⁰⁰ Por lo tanto, podemos inferir que la intervención del Congreso en los actos presidenciales, y viceversa, representa uno de los elementos estructurales del presidencialismo, y aunque pueda tornarse como medio de control entre uno y otro órganos no existe medio jurídico para evitar que al ejercerlo se bloqueen también las atribuciones del otro órgano, tal como sucedería si el Presidente se negara a promulgar una ley o decreto, entonces el acto de aprobación de leyes no surtiría efectos y el Congreso nada podría hacer para remediarlo, ya que el Presidente no tiene responsabilidad en ese sentido, y prácticamente en ningún otro. Además, debemos tener presente que muchas de las atribuciones del Presidente de la República son ejercidas sin necesidad de aprobación o ratificación de las Cámaras del Congreso.

Asimismo, como puntualizamos en el apartado anterior, al apoyo con el que cuenta el Presidente en el Congreso permite por un lado que si dicho apoyo le favorece, todas las decisiones que tome y los actos que realiza sean aprobados casi automáticamente por las Cámaras, y por otro, que si el Presidente no cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria no podrá ejercer fácilmente las atribuciones que necesitan tal requisito, pudiéndose ocasionar el bloqueo que hemos señalado en varias ocasiones y que, reiteramos, no puede ser desahogado por no existir ningún medio jurídico para tal efecto. Aunado a lo

³⁰⁰ COVIÁN Andrade, Miguel: *El Sistema Político...*, op. cit., p. 186.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

anterior, los nombramientos presidenciales, en su caso, y los tratados internacionales, entre otros actos, sólo están sujetos a aprobación por parte del Senado, por lo que PEREZNIETO CASTRO afirma que "la intervención del Senado que formalmente se presenta como un control a la actividad del titular del poder ejecutivo, en el caso de México resulta disminuido considerablemente, ya que el partido oficial al que éste pertenece, tiene la gran mayoría en la cámara de Senadores. Su preponderancia, por tanto es decisiva".³⁰¹ Esta consideración que originalmente fue hecha con relación al PRI sigue vigente hasta nuestros días, aunque el Presidente pertenezca a un partido distinto.

Pasando al siguiente punto de nuestra lista, que se refiere a la revisión de la cuenta pública como facultad de la Cámara de diputados, nuestra ley fundamental en su artículo 74 fracción cuarta señala:

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

De la disposición constitucional podemos inferir que aún si el Presidente de la República incurriera en el supuesto de responsabilidad relativo a que "*aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos*

³⁰¹ PEREZNIETO Castro, Leonel: "La facultad de celebración de tratados como síntoma de la preponderancia del poder ejecutivo. El caso de México", en: *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 385.

o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados” no podría sujetarse a la misma, ya que, como apuntamos en el capítulo III de nuestra investigación, el Presidente durante el ejercicio de su cargo no es sujeto de responsabilidad administrativa y únicamente podrá ser responsable penalmente “por traición a la patria y delitos graves del orden común”, y aunque pudiera considerarse que la conducta delictiva derivada de la revisión de la cuenta pública pudiera adecuarse dentro de la expresión “delitos graves del orden común”, debemos también recordar que no existe disposición constitucional o legal, ni criterio jurisprudencial que nos aclare al respecto. Por lo tanto este control también ve mermada su eficacia con relación al Presidente de la República.

El siguiente punto que nos ocupa es el informe presidencial como medio de control presidencial. El informe presidencial es presentado cada año al inicio del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso (1° de septiembre) respecto al estado que guarda la administración pública del país. Para el efecto de entender el informe presidencial y su eficacia como medio de control nos parece oportuno señalar las opiniones vertidas por COVIÁN ANDRADE al respecto, quien de inicio afirma categóricamente: “el informe del Presidente ante el Congreso no tiene efectos políticos con relación a la responsabilidad del gobierno.” El autor basa su postura en las siguientes circunstancias:

- ◆ “La obligación del Presidente, según el artículo 69 constitucional, consiste en entregar ese informe por escrito. Sin embargo, es una costumbre –y hasta un ritual- que el Presidente comparezca ante el Congreso y lea un mensaje de mayor o menor extensión, que puede ser el texto de una parte del informe.

- ◆ Concluida la lectura del informe, el Presidente de la mesa directiva de debates de la Cámara de Diputados –cuya denominación acaba de ser

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

modificada en 1999- “responde” a ese informe en forma breve y generalmente elogiosa, enfatizando los logros del gobierno federal y la “patriótica labor del Presidente” –esta parte de la ceremonia ha sufrido una modificación derivada de la nueva correlación de fuerzas en la 57° legislatura de la Cámara de Diputados, la cual ha sido presidida durante algunos periodos, por miembros de los partidos de oposición, los cuales han “respondido” en términos a veces muy críticos a los informes presidenciales-.

- ◆ Cuando los presidentes son interrumpidos, es muy frecuente escuchar que el presidente de la mesa de debates dice lo siguiente, palabras más, palabras menos: “permítame un momento señor Presidente; señor Senador –o señor Diputado-, le recuerdo que ésta es una sesión solemne o sesión del Congreso, cuyo único propósito es recibir el informe del Presidente de la República. Conforme a la ley orgánica del Congreso de la Unión, no están permitidas las interpelaciones al titular del ejecutivo. Estas sólo pueden producirse entre pares y éste no es el caso”.³⁰²

- ◆ Por todo lo anterior, el autor hace las siguientes conclusiones relativas a los efectos del informe presidencial:
 - a) “El informe presidencial es un acto sumamente limitado desde el punto de vista de las relaciones entre los órganos constituidos en un régimen propio del tipo de Estado democrático, toda vez que tiene propósitos exclusivamente “informativos”.
 - b) El Congreso de la Unión no puede juzgar con ningún efecto jurídico o político práctico el informe del Presidente –aún con el ejercicio de la llamada “glosa del informe”-, de tal manera que si los legisladores consideran que su gestión ha sido inadecuada o inclusive,

³⁰² COVIÁN Andrade, Miguel: *Teoría...*, op. cit., pp. 382 y 383.

- reprobable, así sea por unanimidad, nada pueden hacer al respecto, porque el Presidente no es políticamente responsable ante el Congreso.
- c) Ni siquiera puede exigirsele responsabilidad jurídica al Presidente porque como se recordará, éste sólo puede ser acusado por "traición a la patria y delitos graves del orden común".
 - d) Respecto al argumento que se presenta frecuentemente para descalificar los intentos de interpelación al Presidente durante la lectura de su informe, sostener que "la interpelación sólo es procedente entre pares y que éste no es el caso" es por decir lo menos, un punto de vista poco republicano y bastante antidemocrático. El Presidente es elegido por el pueblo, como lo son también los legisladores, de tal suerte que el fundamento de legitimidad del uno y de los otros es idéntico: la voluntad ciudadana. La diferencia básica entre los miembros de estos dos "poderes" no tiene que ver ni con el origen de su mandato, ni con cuestiones de carácter jerárquico, sino exclusivamente con el ámbito competencial que a cada uno le confieren las normas constitucionales.
 - e) El informe presidencial es otro elemento más que estructuralmente coloca en situación de privilegio al Presidente y de debilidad al Congreso, lo cual como hemos observado antes, es una de las características de la forma de gobierno presidencial, desde los Estados Unidos hasta Argentina y en cualquier otra parte del mundo".³⁰³

Entonces, nos damos cuenta que el ejercicio del poder presidencial no está sujeto a control tampoco mediante la presentación del informe presidencial, que como se ha dicho sólo tiene efectos informativos, y no puede generar

³⁰³ Ibidem, pp. 383 - 385.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

responsabilidad ni política ni derivada de juicio político contra el Presidente, porque no está sujeto a ellas.

En cuanto al último punto de nuestra lista, referente a la responsabilidad presidencial, no consideramos pertinente repetir las consideraciones hechas en el capítulo III de nuestro trabajo, en las cuales ha quedado más que claro que tampoco resulta un medio eficaz de control al poder del primer mandatario.

Al inicio del presente apartado mencionamos que varios doctrinarios consideraban que en nuestro régimen presidencial existen figuras parlamentarias, dichas figuras son: a) el refrendo, b) la intervención de los Secretarios de Estado para efectos del artículo 29 constitucional (suspensión de garantías), c) las comparecencias de los Secretarios de Estado ante el Congreso, d) el informe presidencial, e) la intervención del Presidente para resolver el término de las sesiones ordinarias (artículo 66 constitucional). f) los casos en que el Presidente puede ser designado por el Congreso o la Comisión Permanente (sustitución del presidente electo). De los incisos anteriores los a), b), c), y d), ya han sido revisado y por lo tanto se ha podido observar que no pueden asimilarse a las figuras parlamentarias. Por lo que respecta al inciso e), se refiere a que si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones ordinarias antes de las fechas establecidas, resolverá el Presidente de la República. Esta disposición se ha querido interpretar en el sentido de que el Presidente tiene el derecho de disolución del Congreso, lo cual no puede estar más alejado de la realidad, ya que en primer lugar el derecho de disolución sirve primordialmente para desahogar las pugnas entre el Parlamento y el Gobierno y no se ejerce en situaciones tan poco trascendentes como ésta; en segundo lugar, la disposición sólo se refiere al término de las sesiones ordinarias, por lo que en el siguiente periodo ordinario o extraordinario los mismos miembros de las Cámaras continuarán en el cargo; y en tercer lugar, esta facultad presidencial sólo opera cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo, no en circunstancias normales. En

cuanto al inciso f) se considera que el Presidente es nombrado por el Congreso como cuando en el sistema parlamentario el gobierno es nombrado con aprobación del Parlamento; aquí tampoco consideramos que haya rasgos de parlamentarismo, ya que se trata sólo de disposiciones para la sustitución del presidente electo por faltas temporales o absolutas y no se da en situaciones normales, además, aun cuando bajo estas circunstancias el Congreso designara un Presidente interino, provisional o sustituto a éste le serían aplicables las consideraciones vertidas en el presente capítulo. Podemos concluir entonces que ninguna de estos aspectos puede ser asimilado a las figuras parlamentarias.

Retomando el tema del control del poder presidencial podemos concluir que no existe actualmente en nuestro país un medio de control que pueda considerarse eficaz para atenuar y equilibrar el poder de nuestro primer mandatario, y de acuerdo al criterio de CORDOVA VIANELLO "un sistema político en el que se establezcan facultades en favor del Ejecutivo, que le facilite el ejercicio del gobierno, sin que se le establezcan límites y controles por parte de los otros órganos es, ni duda cabe, un acercamiento a una estructura de gobierno autocrática que se asemeja enormemente a la monarquía absoluta".³⁰⁴

No podemos permitir que esta situación de superioridad del poder del Presidente de la República, en contraposición con los ineficaces medios de control del mismo y la prácticamente nula responsabilidad del funcionario, subsista, es urgente una modificación que permita la consecución de un Estado verdaderamente democrático. En palabras de MARIANO MORENO escritas en el año de 1810: "el pueblo no debe contentarse con que sus mandatarios obren bien; deben aspirar a que no puedan obrar mal; a que los poderes tengan un dique más fuerte que el de su propia mérito, y a que, delineado el camino de sus operaciones por reglas que no esté en sus manos defraudar, su gobierno derive

³⁰⁴ CORDOVA Vianello, Lorenzo: "El sistema presidencial en México", en: *Ensayos sobre...*, op. cit., p. 23.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

no de las personas, sino de reglas que obliguen a sus sucesores a ser igualmente buenos que sus antecesores, sin que en ningún caso se les deje la libertad de gobernar imprudentemente".³⁰⁵ Coincidimos totalmente con las palabras vertidas, no podemos pensar en simplemente dejar que todo aquel que detenta poder piense en limitarlo él mismo, esto nos resulta hasta falto de lógica.

DIEGO VALADÉS señala que "los controles más eficaces serán aquellos que no paraliquen la acción de los órganos del poder, porque en este caso el ejercicio del poder se vuelve un asunto privado, que se ventila sólo en interés de sus titulares. En efecto, cuando los titulares de los órganos sólo se ocupan de bloquearse recíprocamente, la atención de los asuntos públicos queda desplazada a segundo término. Todo esto es posible en un sistema constitucional democrático donde el poder debe: a) estar distribuido, b) ser regulado, c) estar limitado, d) ser accesible, e) ser predecible, f) ser eficaz, y g) estar controlado."³⁰⁶ Debemos tomar en cuenta estas características al momento de implementar controles al poder presidencial eficaces, y determinar características del Ejecutivo que permitan un verdadero equilibrio entre éste y los demás órganos constituidos, empezando por sustituir el Ejecutivo unipersonal por uno colegiado, donde se diferencie al jefe de Estado del Gobierno, y exigiéndoles una mayor responsabilidad en proporción a sus importantes atribuciones, en la cual se incluya tanto la responsabilidad jurídica como la política.

Antes de cerrar lo concerniente al presente capítulo es necesario recordar las importantes palabras de COVIÁN ANDRADE, citadas en el primer capítulo de nuestra investigación, en las cuales nos menciona el siguiente principio democrático: "a mayores atribuciones, mayor grado de responsabilidad y a menor responsabilidad exigible, menor grado de Democracia". Asimismo el autor nos expone que "la única forma de que el representante popular (detentador del

³⁰⁵ Citado por ARMAGNAGUE, Juan Fernando: *Juicio Político...*, op. cit., p. 4.

³⁰⁶ VALADÉS, Diego: *El Control...*, op. cit., pp. 8 y 9.

poder) no se convierta en soberano ante sus súbditos, es que sea responsable de sus actos ante sus representados. Así, a mayor capacidad de decisión, corresponderá también la sanción que recaiga al incumplimiento del cargo público que ostente. Un sistema democrático es aquél en el que los gobernantes tienen el derecho de gobernar, pero la obligación de hacerlo en determinado sentido. Ese derecho se los otorgan los ciudadanos y esa obligación se la imponen ellos mismos.”.³⁰⁷ Atendiendo a este planteamiento inicial podemos concluir que es claramente observable que el trascendente principio democrático señalado por el docto no se cumple con relación al Presidente de la República en nuestro país, y que por tanto este hecho entraña una afectación grave de manera negativa en la consecución de la democracia.

Ya que el tema objeto del presente capítulo ha sido revisado podemos hacer las consideraciones preliminares pertinentes.

5.6. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

- El régimen presidencial mexicano propicia la preeminencia del Presidente de la República al depositarlo en un solo individuo y dotarlo de importantes atribuciones, las cuales no están sujetas a controles verdaderamente eficaces ni a una exigencia de responsabilidad adecuada.
- Es una desventaja que en el sistema presidencial mexicano no se contemple la exigencia de responsabilidad política, ya que la jurídica por si sola no es suficiente para controlar el poder presidencial otorgado de manera unipersonal.

³⁰⁷ COVIÁN Andrade, Miguel: *Teoría...*, op. cit., pp.292 y 293.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- El Gabinete Presidencial se encuentra subordinado al Presidente de la República, quien es el que realmente toma las decisiones, y sólo lo auxilia en lo relativo a los asuntos del despacho. No podemos asimilarlo a un órgano de gobierno, entre muchos factores, por que no tiene responsabilidad política ante el Congreso.

- El argumento que justifica la irresponsabilidad política del Presidente de la República por recaer ésta en los Secretarios de Despacho que refrendan todos sus actos está infundada de acuerdo a las siguientes consideraciones:
 - Es el titular del Ejecutivo quien los nombra y remueve libremente, de tal forma que si el Secretario de Despacho por alguna razón se negara a refrendar, el Presidente de la República puede libremente removerlo y sustituirlo por otro que sí lo haga;
 - El primer mandatario puede discrecionalmente otorgar indulto por delitos federales o locales si considera que el sentenciado ha presentado importantes servicios a la Nación;
 - Los Secretarios de Despacho no son sujetos de responsabilidad política;
 - Las causales especificadas por la ley reglamentaria para incurrir en responsabilidad derivada de juicio político utilizan elementos subjetivos y además son demasiado restrictivas, por lo que se dificulta su aplicación práctica.

- Entonces podemos decir que no existe argumento que pueda justificar la irresponsabilidad del Presidente de la República en virtud de la responsabilidad que recae sobre los Secretarios de Estado, ya que el refrendo no es eficaz como medio de control y para sujetarse a las distintas modalidades de responsabilidad jurídica los Secretarios de Despacho podrían utilizar como ventaja las atribuciones y el poder del Presidente, por

lo que en todo caso preferirán sujetarse a responsabilidad jurídica que perder la simpatía del primer mandatario, el cual puede posteriormente nombrarlos para cargo distinto o ayudar a la continuación de su carrera política.

- El refrendo carece de eficacia de acuerdo a las características mediante las cuales se establece y regula y por tanto no justifica la irresponsabilidad del Presidente de la República. En general, el refrendo no puede ser considerado eficaz como control del Ejecutivo si el que lo otorga no tiene responsabilidad política.
- El Ejecutivo cuenta con amplias atribuciones tanto ordinarias como extraordinarias, las cuales son en su mayoría de suma importancia. Muchas de las atribuciones presidenciales no requieren de la aprobación de ningún otro órgano constituido. Todo esto permite observar la preeminencia del Presidente de la República.
- Además de las cualitativas atribuciones el Presidente de la República detenta un poder real considerable en tanto a varios factores jurídicos y políticos.
- Dentro de nuestro sistema jurídico podemos observar varias desventajas del Legislativo frente al Ejecutivo que por consiguiente debilitan al primero, como el tiempo que uno y otro órganos trabajan normalmente: el Ejecutivo permanentemente mientras el Legislativo por periodos ordinarios y extraordinarios.
- Además de la preponderancia presidencial respecto de los órganos constituidos federales también existe la correlativa a las entidades federativas, mediante la que se produce una concentración de poder real

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

en la figura presidencial.

- Ninguno de los medios de control que actualmente señala nuestra Constitución Política son eficaces, ni limitan de manera importante el poder presidencial.
- Ni las atribuciones ordinarias ni las extraordinarias del Presidente, están sujetas a responsabilidad por violación a la Constitución, ni prácticamente a ninguna otra.
- En general se observa un desmedido poder presidencial que no está realmente controlado, ni limitado, ni sujeto a responsabilidad.
- En suma, urge una reforma que evite la superioridad en la figura presidencial, limitando su poder y sujetándolo a un régimen de responsabilidades adecuado, entre los cuales se incluya tanto la responsabilidad jurídica, principalmente por violación a la Constitución, como política; para lo cual es necesario incluir un Ejecutivo colegiado, donde se diferencie al jefe de Estado del Gobierno, ya que si se sigue previendo un Ejecutivo unipersonal no habrá controles suficientes a su poder, ni responsabilidad efectiva por el ejercicio del mismo.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

CONCLUSIONES

PRIMERA. Al ser nuestra forma de gobierno presidencial, específicamente desde la Constitución 1824, se determina el carácter unipersonal del Ejecutivo. Asimismo, sólo se prevé la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, en sus modalidades: penal, administrativa, civil y derivada de juicio político, sin incluirse la responsabilidad política de los mismos.

SEGUNDA. En cada uno de los textos constitucionales que precedieron al vigente, gradualmente se fueron disminuyendo los supuestos de responsabilidad presidencial, hasta llegar al extremo de no incluirlo ni siquiera entre los sujetos de responsabilidad derivada de juicio político (anteriormente sus causales se encontraban incluidas en los denominados “delitos oficiales”).

TERCERA. El actual régimen de responsabilidades del Presidente de la República se reduce a un solo supuesto específico por el que podrá responsabilizarse jurídicamente “durante el tiempo de su encargo” a dicho mandatario: “traición a la patria y delitos graves del orden común”; el cual ha permanecido invariable durante toda la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se refiere únicamente a responsabilidad de naturaleza penal.

CUARTA. La expresión “durante el tiempo de su encargo”, incluida en el único supuesto de responsabilidad presidencial, representa el obstáculo más difícil de sortear al momento de intentar exigirle responsabilidad al titular del Ejecutivo por las demás modalidades existentes de la misma. Esta frase le otorga inmunidad temporal al primer mandatario en todo supuesto no incluido de manera específica.

QUINTA. La expresión “delitos graves del orden común”, contenida en el

único supuesto de responsabilidad del Presidente de la República, se refiere tanto a los delitos federales como a los delitos locales o comunes que cometa en el ejercicio de sus funciones o en su carácter de particular, ya que es una expresión utilizada desde la Constitución centralista de 1836, denominada *Siete Leyes Constitucionales*, y que por tanto no distinguía al respecto. Asimismo, la gravedad a la que se refiere dicho supuesto debe ser interpretada por las Cámaras del Congreso de la Unión al momento de substanciar el procedimiento respectivo, en vista de que no existe ninguna disposición jurídica ni criterio jurisprudencial que aclare al respecto.

SEXTA. Debido a que el Presidente de la República no puede sujetarse por ningún motivo durante el tiempo de su encargo a la jurisdicción ordinaria por incurrir en responsabilidad penal, aún si cometiera las hipótesis previstas en el supuesto específico por el cual es responsable ("traición a la patria y delitos graves del orden común"), podemos concluir que éste no goza de inmunidad procesal, ya que la finalidad primordial de la declaración de procedencia es retirar dicha inmunidad para que el servidor público pueda sujetarse a los tribunales penales correspondientes y en el caso de este mandatario es el Senado quien resuelve respecto de su responsabilidad e impone las sanciones, las cuales tienen naturaleza penal.

SÉPTIMA. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sí es sujeto de responsabilidad civil, ya que en este caso no se establece inmunidad a favor de ningún servidor público, siempre y cuando dicha responsabilidad se genere con motivo de incurrir en causales de naturaleza puramente civil o, en su caso, derivadas de un procedimiento por responsabilidad penal; para este último sólo si la responsabilidad civil fuere consecuencia de cometer traición a la patria o delitos graves del orden común, ya que en cuanto a la responsabilidad civil como consecuencia de responsabilidad administrativa o penal que no se incluya en el supuesto específico no podrá responsabilizársele

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

sino hasta que se haya separado de su encargo por cualquier motivo.

OCTAVA. Al separarse de su cargo el Presidente de la República sí puede ser sujeto de las demás modalidades de responsabilidad jurídica contempladas en el Título Cuarto constitucional, con las prevenciones específicas en cada caso, incluso por lo que respecta a la responsabilidad penal por la comisión de delitos no contemplados en el supuesto específico.

NOVENA. Considerar que la irresponsabilidad política y la casi nula responsabilidad jurídica del Presidente están justificadas en virtud de las importantes atribuciones que desempeña es un argumento completamente equivocado, ya que es justamente por la relevancia de las mismas y por el hecho de que son ejercidas de manera unipersonal que deben contemplarse medios de control eficaces de su ejercicio, entre ellos mayor responsabilidad.

DÉCIMA. La exigencia del refrendo, otorgado por los Secretarios del Despacho para los actos presidenciales, no justifica la irresponsabilidad del titular del Ejecutivo, principalmente porque dichos Secretarios son nombrados y removidos libremente por el Presidente, por lo que este último puede condicionar las decisiones de aquellos con la permanencia en el cargo que desempeñan. Aunado a lo anterior, el refrendo pierde eficacia con motivo de no contemplarse la responsabilidad política de quienes lo otorgan.

DÉCIMO PRIMERA. El Gabinete Presidencial no toma decisiones de gobierno como órgano colegiado y sólo se reúne bajo condiciones específicas para informar y expresar su opinión al Presidente de la República respecto de los temas de la competencia de su ramo, la cual en ningún caso le es vinculatoria.

DÉCIMO SEGUNDA. El Gabinete Presidencial realmente no frena ni ejerce un control eficaz respecto al ejercicio de las atribuciones presidenciales, ya que el

Presidente de la República es quien realmente decide en todos los asuntos de su competencia, debido a que las atribuciones del Ejecutivo son señaladas por la Constitución como expresamente presidenciales, y los integrantes de dicho Gabinete sólo son sus subordinados, en virtud del carácter unipersonal del Ejecutivo.

DÉCIMO TERCERA. El Presidente de la República detenta un considerable poder, principalmente con base en las importantes atribuciones que ejerce de manera unipersonal, el cual no está sujeto a ningún medio de control verdaderamente eficaz, incluida la responsabilidad.

DÉCIMO CUARTA. El principio democrático que señala: “a mayores atribuciones, mayor grado de responsabilidad, y a menor responsabilidad exigible, menor grado de democracia”, no se cumple en su primera parte respecto del Presidente de la República, y por lo tanto sí se verifica en su parte segunda, lo cual afecta de manera importante la consecución de un Estado Democrático.

DÉCIMO QUINTA. No se debe permitir que la responsabilidad del Presidente de la República sea meramente de carácter histórico, público o moral, deben existir controles eficaces de su poder, que lo obliguen a desempeñar sus funciones en beneficio del pueblo y no del suyo propio.

DÉCIMO SEXTA. El único supuesto de responsabilidad presidencial, que sólo es de carácter jurídico, no es suficiente para controlar el poder que detenta el primer mandatario, en contraposición a las importantes atribuciones que ejerce de manera unipersonal; por lo cual es necesario modificar tanto el carácter unipersonal del Ejecutivo como su régimen de responsabilidades.

DÉCIMO SÉPTIMA. El Ejecutivo debe ser de carácter colegiado, es decir, debe integrarse por un jefe de Estado y un órgano de Gobierno, y por tanto

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

diferenciarse sus atribuciones, ya que de permanecer unipersonal no habrá medios de control ni responsabilidad con la suficiente eficacia en contraposición a las importantes atribuciones que se ejercen por un solo individuo, en virtud de que la unipersonalidad del Ejecutivo siempre propiciará la preeminencia de éste respecto de los demás órganos constituidos.

DÉCIMO OCTAVA. Los miembros del Gobierno deben ser nombrados por el jefe de Estado tomando en cuenta las mayorías del Congreso, para así impedir que su nombramiento discrecional pueda propiciar la preeminencia del jefe de Estado respecto de los integrantes de dicho Gobierno, y por tanto evitar en mayor medida que aquél influya en las decisiones de éstos. Asimismo, su remoción será consecuencia de su responsabilidad política o jurídica, o de causas específicas, pero nunca de la decisión discrecional del jefe de Estado.

DÉCIMO NOVENA. En el régimen de responsabilidades del Ejecutivo debe incluirse tanto la responsabilidad jurídica como la política, la primera aplicable al jefe de Estado y a los miembros del Gobierno y la segunda sólo aplicable a estos últimos, ya que la responsabilidad jurídica por si misma no es lo suficientemente eficaz para garantizar en mayor medida el Estado Democrático.

VIGÉSIMA. La responsabilidad política ofrece como ventaja, respecto de la responsabilidad jurídica, que puede evitar la comisión de actos o la toma de decisiones, que en determinado momento pudieran afectar al Estado Democrático, previo a su realización. Asimismo, para su aplicación no es necesario adecuar las conductas a supuestos específicos establecidos en las disposiciones constitucionales o legales, basta que se consideren inadecuadas, inoportunas o que carecen de pertinencia, aún cuando éstas sean legales. La inclusión de esta clase de responsabilidad en nuestro régimen político lograría la verdadera eficacia del referendo.

VIGÉSIMO PRIMERA. La responsabilidad política del Gobierno tendrá como característica, además de las específicas que se adopten, la relativa a que el voto de censura deberá estar apoyado por la mayoría absoluta de los integrantes de la Cámara de Diputados para que tenga efectos de dimisión del Gobierno en su conjunto, o de sus miembros en lo individual, según el caso. Si se llegara a considerar que esta inclusión puede propiciar desequilibrio entre los órganos constituidos también puede contemplarse la figura del derecho de disolución a favor del jefe de Estado, ya que tanto la responsabilidad política como el derecho de disolución representan medios de control recíproco entre el Ejecutivo y Legislativo.

VIGÉSIMO SEGUNDA. La responsabilidad jurídica de los miembros del Ejecutivo colegiado durante el tiempo de su encargo, aplicable tanto al jefe de Estado como a los miembros del Gobierno, deberá ser primordialmente por violación a la Constitución y penal.

VIGÉSIMO TERCERA. Para la responsabilidad jurídica del Ejecutivo por violación a la Constitución no se crearan supuestos específicos, sino que se contemplará sólo éste como supuesto general, para evitarse así que su aplicación práctica tenga mayor dificultad. Esta responsabilidad no se resolverá mediante el procedimiento de juicio político, sino que se substanciará por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (mientras no exista en nuestro país un tribunal constitucional), ya que ésta es actualmente el máximo órgano especializado y competente en la materia.

VIGÉSIMO CUARTA. Para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer respecto de la responsabilidad del Ejecutivo por violación a la Constitución será necesaria la acusación realizada por los miembros de la Cámara de Diputados, la cual deberá declararse por mayoría absoluta tanto para el caso del jefe de Estado como para el de los miembros del Gobierno, esto ya

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

que ni con motivo de la acusación, ni durante la substanciación del procedimiento ante la Suprema Corte se suspenderá al acusado de sus funciones. Las sanciones por incurrir en esta clase de responsabilidad serán la destitución y la inhabilitación. También deberá modificarse la forma de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, ya que no debe dejarse principalmente en manos del jefe de Estado dicho acto.

VIGÉSIMO QUINTA. La responsabilidad penal se resolverá, tanto para el caso del jefe de Estado como para el de los miembros del Gobierno, por los tribunales ordinarios, previa declaración de procedencia hecha por la Cámara de Diputados, sin que las comisiones o secciones de su seno puedan decidir al respecto sin consultar al Pleno de la misma. La votación requerida será mayoría de dos tercios de los integrantes de dicha Cámara si se trata del jefe de Estado, y mayoría absoluta si se trata de los miembros del Gobierno. Esto ya que la declaración de procedencia no prejuzga respecto del fondo de la causa y con motivo de su substanciación no se suspendería al integrante del Ejecutivo de sus funciones; dicha medida sólo será aplicable si se declarara la procedencia o si la resolución del procedimiento ante los tribunales ordinarios fallara sobre su culpabilidad, lo anterior en los mismos términos que rigen actualmente para los demás servidores públicos.

VIGÉSIMO SEXTA. Debe también contemplarse la obligación del jefe de Estado de permanecer en el país durante el año siguiente a la separación de su cargo, con el objeto de constituir una medida preventiva para que pueda sujetarse a las demás modalidades de responsabilidad.

VIGÉSIMO SÉPTIMA. Con la implementación de las reformas propuestas se lograría un control efectivo respecto del Ejecutivo y por lo tanto se conseguiría en mayor medida un Estado Democrático.

VIGÉSIMO OCTAVA. Nuestra propuesta sólo se refiere a una pequeña parte del sistema jurídico-político mexicano, es necesario hacer otras muchas reformas para poder lograr verdaderamente la democracia, como la creación de un tribunal constitucional, la inclusión de medios de democracia semidirecta, la autorización para la reelección legislativa, etc., etc.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel: *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14 ed., México, Ed. Porrúa, 1999.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel: *Sistemas Políticos de América Latina*, Vol. I, América del Sur, España, Ed. Tecnos, 1989.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de: "Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México", en: *El Sistema Presidencial Mexicano: algunas reflexiones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1988.
- ARAGÓN REYES, Manuel: "Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado", en: *Parlamento y Control de Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Coord. Pau I Vall Francesc, España, Ed. Aranzadi, 1998.
- ARMAGNAGUE, Juan F.: *Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento en la Nueva Constitución Nacional*, México, Ed. Depalma, 1995.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco: *Régimen Jurídico del Servidor Público*, 3ra ed., México, Ed. Porrúa, 2000.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel: "Las funciones de control del Senado en relación con la preeminencia del ejecutivo", en: *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José: *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824*, México, UNAM, 1978.
 - *El Presidente Mexicano y el Sistema de Responsabilidad al que está Sujeto*, México, 2001.
 - "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos", en: *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Coords. J. de Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes Fernández, México, Porrúa, 1984.
- BECERRA BAUTISTA, José: *El Fuero Constitucional*, México, Ed. Jus, 1945.

- **BECERRA FERRER**, Guillermo: "Acefalía presidencial en Argentina", en: *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977
 - "Liderazgo de poder y acefalía presidencial en Argentina", en: *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.
- **BUNSTER**, Álvaro: "La responsabilidad penal del servidor público", en: *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Coords. J. de Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes Fernández, México, Porrúa, 1984.
- **BURGOA**, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ma ed., México, Ed. Manuel Porrúa, UNAM, 1994
- **CALIFANO**, Licia: "Los instrumentos de control de las asambleas regionales en la experiencia italiana", en: *Parlamento y Control de Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Coord. Pau I Vall Francesc, España, Ed. Aranzadi, 1998.
- **CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**: *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, 2da ed., México, Tomo VIII, 1990.
- **CASTELAZO**, José R.: *El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cuadernos de Análisis Político Administrativo, Núm. 11, Editada por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, 1988.
- **CANO DE OCAMPO**, Guadalupe: *La Responsabilidad Oficial: delitos cometidos por servidores públicos*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2000.
- **CÁRDENAS**, Raúl F.: *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Antecedentes y Leyes Vigentes en México*, México, Ed. Porrúa, 1982.
- **CARPIZO**, Jorge: *El Presidencialismo Mexicano*, 11ed., México, Ed. Siglo XXI, 1993.
 - *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Ed. Porrúa, 2000.
 - "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", en: *El Gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*, Instituto

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

de Investigaciones Jurídicas, Coords. Diego Valadés y José María Serna, México, UNAM, 2000.

- **CASTRO**, Juventino V.: "El sistema presidencialista y el "golpismo" en América Latina", en: *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.
- **CÓRDOVA VIANELLO**, Lorenzo: "El sistema presidencial en México", en: *Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano*, México, Ed. AL DVS, 1994.
- **COVIÁN ANDRADE**, Miguel: *Teoría Constitucional*, 2da ed., México, editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2000.
 - *El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural*, 2da ed., México, editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2001.
 - *La Teoría del Rombo*, México, editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2001.
 - *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, México, editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2001.
- **DE LA MADRID HURTADO**, Miguel: *El Ejercicio de las Facultades Presidenciales*, México, Ed. Porrúa, UNAM, 1998.
- **DELGADILLO GUTIÉRREZ**, Luis Humberto: *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 4ta ed., México, Ed. Porrúa, 2001.
- **DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE: 1916-1917**. Tomo 2, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1989. Núms. del periódico 61 y 67.
- **ESTRADA**, Rosa Isabel: "Facultades legislativas del presidente de la República en México", en: *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.
- **FRAGA**, Gabino: *Derecho Administrativo*, 39 ed., México, Ed. Porrúa, 1999.
- **FIX-ZAMUDIO**, Héctor: "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado", en: *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Coords. J. de Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes Fernández,

México, Porrúa, 1984.

- "El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial", en: *El Sistema Presidencial Mexicano: algunas reflexiones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1988.
- **GARCÍA BECERRIL**, Rocío: "El código ético de los servidores públicos en el derecho comparado con otros países", en: *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación – UNAM, 1994.
- **GARCÍA-PELAYO**, Manuel: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Ed. Alianza, 1999.
- **GONZÁLEZ CHÁVEZ**, Jorge, Sandra Valdés Robledo, *et. al.*: *De la Responsabilidad de los Servidores Públicos*, editado por el Congreso de la Unión, México, 2001.
- **GONZÁLEZ GALVÁN**, Jorge Alberto: "Estadísticas de sanciones impuestas", en: *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación – UNAM, 1994.
- **GONZÁLEZ OROPEZA**, Manuel: "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos", en: *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Coords. J. de Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes Fernández, México, Porrúa, 1984.
- **GONZÁLEZ PEDRERO**, Enrique: "Reflexiones sobre presidencialismo en América Latina", en: *El Gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Coords. Diego Valadés y José María Serna, México, UNAM, 2000.
- **GONZÁLEZ RUIZ**, José Enrique: "El predominio del poder ejecutivo en México", en: *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.
- **GONZÁLEZ SCHMAL**, Raúl: "El sistema semipresidencial de Argentina y la reforma del Estado en México", en: *El Gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas,

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Coords. Diego Valadés y José María Serna, México, UNAM, 2000.

- **GUTIÉRREZ DE VELASCO**, Manuel: "Las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en: *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación – UNAM, 1994.
- **HANS-RUDOLF HORN**: "El control en los parlamentos de los Länder alemanes", en: *Parlamento y Control de Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Coord. Pau I Vall Francesc, España, Ed. Aranzadi, 1998.
- **HAURIUO**, André: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, México, Ed. Ariel, 1980.
- **HERNALDO GARCÍA**, Pedro J.: "El proceso de reforma institucional de la Constitución italiana: las conclusiones de la *Commissione Bicamerale* y el control parlamentario", en: *Parlamento y Control de Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Coord. Pau I Vall Francesc, España, Ed. Aranzadi, 1998.
- **HERRERA PÉREZ**, Agustín: *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, 1991.
 - *Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- **HURTADO**, Javier: *El Sistema Presidencial Mexicano: evolución y perspectivas*, México, F.C.E., 2001.
- **JUÁREZ MEJÍA**, Goldolfino Humberto: *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, México, Ed. Porrúa, 2002.
- **KERN**, Fritz: *Derechos del Rey y Derechos del Pueblo*, Madrid, Ed. Rialp, 1955.
- **LIJPHART**, Arend: *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ed. Ariel, 2002.
- **MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI**, Víctor M.: "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos", en: *Código Ético de Conducta de los Servidores*

Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación – UNAM, 1994.

- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.: *Derecho Administrativo*, México, Ed. Oxford, 2000.
- MELLADO PRADO, Pilar: "El sistema político de Francia", en: *Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1995.
 - "El sistema político de Alemania", en: *Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1995.
 - "El sistema político de Italia", en: *Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1995.
- MÉNDEZ LÓPEZ, Luis Ángel: "El senado italiano como Cámara de control político", en: *Parlamento y Control de Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Coord. Pau I Vall Francesc, España, Ed. Aranzadi, 1998.
- MENDOZA BERRUETO, Eliseo: *El Presidencialismo Mexicano: génesis de un sistema imperfecto*, México, F.C.E., 1996.
- MENY, Yves: *El Sistema Político Francés*, Tr. Joan Barata Mir y Fabian Pereyra, Paris, *La Documentation Française*, 1998.
- MORALES JIMÉNEZ, Alberto: *La Constitución de 1857*, México, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, 1957
- MORALES-PAÚLIN, Carlos A.: *Justicia Constitucional*, México, Ed. Porrúa, 2002.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: *Regímenes Políticos Contemporáneos*, 2da ed, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1993.
- ORTEGA SANTIAGO, Carlos: "La flexibilidad de la función parlamentaria de control: *ex cursus* sobre los procedimientos de otorgamiento y denegación de la confianza parlamentaria al gobierno", en: *Parlamento y Control de Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Coord. Pau I Vall Francesc, España, Ed. Aranzadi, 1998.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús: "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos", en: *Las Responsabilidades de*

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

los Servidores Públicos, Coords. J. de Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes Fernández, México, Porrúa, 1984.

- “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en: *El Sistema Presidencial Mexicano: algunas reflexiones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1988.
- **ORTIZ SOLTERO**, Sergio: *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, México, Ed. Porrúa, 2001.
- **OSORNIO CORRES**, Francisco Javier: “Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo Federal en México”, en: *El Sistema Presidencial Mexicano: algunas reflexiones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1988.
- **PEREZNIETO CASTRO**, Leonel: “La facultad de celebración de tratados como síntoma de la preponderancia del poder ejecutivo. El caso de México”, en: *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.
- **PORTAL**, Agustín: “El sistema mexicano de responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado con otros países”, en: *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Secretaria de la Contraloría General de la Federación – UNAM, 1994.
- **RODEES III**, John: “La relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en los Estados Unidos”, en: *Parlamento y Control de Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Coord. Pau I Vall Francesc, España, Ed. Aranzadi, 1998.
- **RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, Humberto: *Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Ámbito Local*, México, Ed. Indetec, 1998.
- **SÁNCHEZ BRINGAS**, Enrique: *Derecho Constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1995.
- **SÁNCHEZ GONZÁLEZ**, Santiago: “El sistema político británico”, en: *Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1995.
 - “El sistema político norteamericano”, en: *Sistemas Políticos*

Actuales, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1995.

- **SÁNCHEZ MANZANO**, Ma. Paz: "La separación de poderes y el modelo presidencial estadounidense", en: *Parlamento y Control de Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Coord. Pau I Vall Francesc, España, Ed. Aranzadi, 1998
- **SARTORI**, Giovanni: *Elementos de la Teoría Política*, Madrid, Ed. Alianza, 1999.
- *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Ed. F.C.E, 1994.
- **SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**: *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, México, FCE, 1988.
- **SEPÚLVEDA VALLE**, Carlos Alfredo "Perspectivas del Sistema Presidencial Mexicano", en: *Cuestiones Constitucionales 1917 – 2000*, México, Universidad de Guadalajara, 2000.
 - "El Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación", en: *Cuestiones Constitucionales 1917 – 2000*, México, Universidad de Guadalajara, 2000.
- **SERRA ROJAS**, Andrés: *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1999.
- *Ciencia Política*, 7ma ed., México, Ed. Porrúa, 2000.
- **SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis: "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos", en: *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Coords. J. de Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes Fernández, México, Porrúa, 1984.
- **STAMMEN**, Theo: *Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, Ed. Guadarrama, 1969.
- **TENA RAMÍREZ**, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*, 28 ed., México, Ed. Porrúa, 1999.
 - *Leyes Fundamentales de México, 1908 - 1983*, Ed. Porrúa, México, 1989.
- **TOCQUEVILLE**, Alexis De: *La Democracia en América*, México, Ed. F.C.E., 2000.
- **TOINET**, Marie-France: *El Sistema Político de los Estados Unidos*, Tr. De

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

- Glenn Amado Gallardo Jordan, México, Ed. F.C.E., 1994.
- **VALADÉS, Diego:** *El Control del Poder*, 2da ed., México, Ed. Porrúa-UNAM, 2000.
 - *El Gobierno de Gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2003.
 - "El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México", en: *El Sistema Presidencial Mexicano: algunas reflexiones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1988.
 - **VALENCIA CARMONA, Salvador:** *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*, México, Ed. Porrúa, 1996.
 - *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*, México, UNAM, 1979.
 - **VANOSI, Jorge Reinaldo:** "¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo constitucionalista, un dilema en América Latina", en: *El Gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Coords. Diego Valadés y José María Serna, México, UNAM, 2000.
 - **VÁZQUEZ ALFARO, José Luis:** "Responsabilidad política de los servidores públicos", en: *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Secretaria de la Contraloría General de la Federación – UNAM, 1994.
 - **VERGOTTINI, Giuseppe De:** *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Ed. Espasa, 1985.

LEGISLACIÓN

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:** 2004.
- **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS:** México, 2004.
- **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS:** México, 2004.
- **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES**

PÚBLICOS Y LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS JURISPRUDENCIA, México, Ed. Sista, 2003.

- **CONSTITUCIONES EXTRANJERAS:**
 - LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ITALIANA. 1947.
 - LEY FUNDAMENTAL PARA LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA. 1949.
 - CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. 1787
 - CONSTITUCIÓN DEL 4 DE OCTUBRE DE 1958. (FRANCIA).
 - CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. 1853 CON REFORMAS DE 1994.
 - CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. (URUGUAY). 1967 CON MODIFICACIONES PLEBISCITADAS DE 1989 Y 1996.
- **DELGADO MOYA**, Rubén: *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. COMENTADAS*, México, Ed. Sista, 2003.
- **GÓNGORA PIMENTEL**, Genaro David: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ed. Porrúa, 1992.
- **OROZCO HENRÍQUEZ**, J. de Jesús: "Título Cuarto", en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1997.
- **RABASA**, Emilio O.: "Título Cuarto", en: *Mexicano, esta es tu Constitución*, 9vna ed., Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994.

HEMEROGRAFIA

- **ABELLAN**, Ángel Manuel: "Notas sobre la Evolución Histórica del Parlamento y de la Representación Política", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Época, No. 92, Abril-Junio, 1996.
- **BÁEZ SILVA**, Carlos: "El (des)equilibrio del poder en México: entre la Constitución y el sistema político; (El caso del Presidente y el Congreso)",

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Tomo XLIX, Nos. 227-228, septiembre-diciembre, 1999.

- **BARRAGÁN BARRAGÁN**, José: "El Refrendo en el Ámbito Legislativo", Revista Jurídica Jalisciense, México, Año 7, No. 1, Enero-Abril, MCMXCVII.
- **BUSTOS GISBERT**, Rafael: "La Responsabilidad Política del Gobierno: ¿Realidad o Ficción?", Revista de Estudios Políticos, Madrid, Nueva Época, No. 115, Enero-Marzo, 2002.
- **CARPIZO**, Jorge: "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, DF, Nueva serie, año XXIV, No. 70, enero-abril, 1991.
- **CARPIZO**, Jorge: "El presidencialismo mexicano", La Justicia, México, DF, Tomo XXXVI, No. 620, Diciembre, 1981.
- **FIGUEIRAS ROBISCO**, Alejandra: "La Responsabilidad Política de los Ministros en Sistemas Presidencialistas", Revista de Derecho Público, Caracas, Nos. 69-70, Enero-junio, 1997.
- **GONZÁLEZ OROPEZA**, Manuel: "El Juicio Político en sus orígenes", Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, No. 7, 2000.
- **JONES**, Claudio: "El poder presidencial: el desempeño general y la agenda del cambio", Bien Común, México, DF, Año 8, No. 95, Noviembre, 2002.
- **SERRA CRISTÓBAL**, Rosario: "Las Responsabilidades de un Jefe de Estado", Revista de Estudios Políticos, Madrid, Nueva Época, No. 115, Enero-Marzo, 2002.
- **SERRAFERO**, Mario D.: "El Impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela", Revista de Estudios Políticos, Madrid, Nueva Época, No. 92, Abril-Junio, 1996.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- **BURGOA**, Ignacio: *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, Ed. Porrúa, 1996.
- **DE PINA**, Rafael: *Diccionario de Derecho*, México, Ed. Porrúa, 1998.

- **BUNSTER**, Álvaro: "Excusas legales absolutoras", en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuatro Tomos, México, Ed. Porrúa – UNAM, 2001.
- **OROZCO HENRÍQUEZ**, J. de Jesús: "Formas de Estado", en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuatro Tomos, México, Ed. Porrúa – UNAM, 2001.
- **SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis: "Fuero constitucional", en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuatro Tomos, México, Ed. Porrúa – UNAM, 2001.
- **GONZÁLEZ OROPEZA**, Manuel: "Juicio político", en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuatro Tomos, México, Ed. Porrúa – UNAM, 2001.
- **GARCÍA MORENO**, Víctor Carlos: "Inmunidad de jurisdicción", en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuatro Tomos, México, Ed. Porrúa – UNAM, 2001.
- **KAPLAN**, Marcos: "Sistema político", en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuatro Tomos, México, Ed. Porrúa – UNAM, 2001.
- **TAMAYO Y SALMORÁN**, Rolando: "Responsabilidad", en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuatro Tomos, México, Ed. Porrúa – UNAM, 2001.
- **GALINDO GARFIAS**, Ignacio: "Responsabilidad civil", en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuatro Tomos, México, Ed. Porrúa – UNAM, 2001.
- **FIX-ZAMUDIO**, Héctor: "Responsabilidad de los servidores públicos", en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuatro Tomos, México, Ed. Porrúa – UNAM, 2001.
- **SERRA ROJAS**, Andrés: *Diccionario de Ciencia Política*, México, Ed. F.C.E., 1999.

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

PÁGINAS DE INTERNET

- <http://www.cddhcu.gob.mx>
- <http://www.hcdn.gov.ar>
- <http://www.senado.gov.ar>
- <http://www.estudionuner.com.ar>
- <http://www.assemblee-nationale.fr>
- <http://www.bundesregierung.de>
- <http://www.usembassy-mexico.gov>
- <http://www.embitalia.org.mx>
- <http://www.parlamento.gub.uy>
- <http://www.derechoprofundizado.org>
- <http://www.parliament.uk/>

