



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN



AMPLIACION DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MEXICANA

**SEMINARIO EXTRACURRICULAR
DE TITULACION**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FERNANDO RODRIGUEZ ROMERO

ASESOR: ALFREDO PEREZ MONTAÑO

NOVIEMBRE DE 2005

0349984

A Dios, por haberme dado la vida y permitirme
llegar hasta este momento



A mis dos Mamás: Mari y María Eugenia .
Que con su amor, confianza y desvelos
han hecho posible la realización
de esta etapa en mi vida, que es
tan suya como mía.



A mi hermano Dany con amor por ser mi mejor amigo.



A mis profesores con admiración.



A la UNAM que me permitió estudiar y
ser parte de ella.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo responsable.

NOMBRE: Fernando Rodríguez Romero

FECHA: 21/NOV/2005

FIRMA: [Firma]

Gracias.

AMPLIACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

CAPÍTULO I

1. Los sistemas Parlamentario y presidencial	
1.1. Sistema Parlamentario	1
1.1.1. Parlamento	1
1.1.2. Extensión del sistema parlamentario	1
1.1.3. Composición	2
1.2. Parlamento Británico	2
1.2.1. Cámara de los Comunes	4
1.2.2. Cámara de los Lores.	4
1.2.3. Origen.	5
1.2.4. Parlamento moderno.	7
1.3. Sistema Presidencial.	10
1.3.1. El Predomino del poder Ejecutivo	12
1.3.2. El Refrendo	14
1.3.3. Breve reseña del Poder Ejecutivo en México hasta la Constitución de 1917.	16

CAPÍTULO II

2. EL Presidente de la República.	
2.1. Unipersonalidad del Ejecutivo	27
2.2. Requisitos para ser Presidente de la República.	27
2.3. Diversas clases de Presidente.	29
2.3.1. Faltas Absolutas.	31
2.3.2. Faltas temporales.	32
2.3.3. Breve explicación de los distintos caracteres del Presidente de la República.	32
2.4. Facultades Presidenciales.	33
2.4.1. Facultades del Presidente en el proceso legislativo.	33
2.4.1.1. La iniciativa de ley.	33
2.4.1.2. El veto.	34
2.4.1.3. La publicación.	35
2.4.1.4. La ejecución.	36
2.4.2. El Presidente como legislador.	37
2.4.3. La facultad reglamentaria.	38
2.4.4. Facultades administrativas.	39
2.4.4.1. Facultades de nombramiento.	40
2.4.4.2. Facultades de remoción.	40
2.4.4.3. Facultades de defensa y seguridad nacionales.	41
2.4.4.4. Facultades en materia diplomática.	41
2.4.4.5. Facultades de relación política.	41
2.4.4.6. Intervención del Ejecutivo en el proceso económico.	42

2.4.4.6.1. Política Monetaria.....	43
2.4.4.6.2. Los empréstitos.....	44
2.4.4.6.3. Ley de ingresos.....	45
2.4.4.6.4. Presupuesto de egresos.....	47
2.4.4.6.5. Cuenta Pública.....	48
2.5. Facultades en relación con la justicia.....	48
2.6. Como jefe del Ministerio Público.....	50

CAPÍTULO III

3.1 Diversos tipos de responsabilidad jurídica.....	51
3.1.1 Responsabilidad Administrativa.....	51
3.1.2 Responsabilidad Civil.....	51
3.1.4. Responsabilidad Penal.....	52
3.2. Fuero Constitucional.....	53
3.2.1 Fuero Inmunidad.....	53
3.2.2. Fuero No Procesabilidad.....	55
3.3. Juicio Político.....	56
3.3.1. Procedimiento del Juicio Político.....	57
3.4. Declaración de Procedencia y responsabilidad penal.....	61
3.4.2. Procedimiento de la Declaración de Procedencia.....	63
3.5. Delitos comunes y Delitos oficiales.....	64

CAPÍTULO IV

4.1 Responsabilidad de los Presidentes Latinoamericanos.....	66
4.2. Responsabilidad del Presidente de la República Española.....	72
4.3 Responsabilidad del Presidente de la República Mexicana.....	73
4.3.1. Traición a la Patria.....	75
4.3.1.1. Desarrollo y explicación del concepto.....	76
4.3.2. Delitos graves del orden común.....	80
4.4. Igualdad ante la ley.....	90
4.5. Ampliación de la Responsabilidad Penal del Presidente de la República.....	92
4.5.1. Peculado.....	93
4.5.2. Cohecho.....	96
4.5.3. Abuso de Autoridad.....	98
4.5.4. Enriquecimiento ilícito.....	102
4.5.5. Trafico de influencia.....	103
4.5.6. Intimidación.....	104
4.5.7. Concusión.....	105

INTRODUCCIÓN

En este trabajo de investigación se analiza el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo específicamente el segundo párrafo, que nos habla precisamente de la responsabilidad del Presidente de la República, él cual sólo puede ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común. El motivo por el cual se debe de ampliar las responsabilidades penales del Presidente, es principalmente porque el Presidente de la República no esta exento de hacer mal manejo de sus funciones y aprovechar esta situación para cometer algún delito oficial, como peculado, cohecho, abuso de poder, enriquecimiento ilícito, trafico de influencias, entre otros que establece el Código Penal Federal, en su Título décimo, que habla de los delitos cometidos por servidores públicos, y es por eso precisamente, porque el Presidente de la República no deja de ser un servidor público, es decir, que se debe al pueblo y debe de servir al pueblo, así mismo considero que al cometer uno de los delitos antes mencionados el Presidente de la República, esta afectando gravemente a la sociedad ya que sus malos manejos pueden llevar hasta una crisis económica ya que las cantidades de dinero que se manejan en esas esferas son enormes, mientras que el pueblo apenas sobrevive debido a que la situación económica.

Primeramente se tomara en cuenta las características del sistema parlamentario y del sistema presidencial, para entender de una mejor manera nuestro sistema presidencial, así mismo se estudiaran algunos antecedentes históricos importantes, dentro del mismo sistema presidencial mexicano.

También hablaremos de diversos aspectos importantes del Poder Ejecutivo, que nuestra Constitución señala en sus artículos referentes al mismo, como lo son, los requisitos para ser Presidente de la República, como se sustituye al Presidente de la República en caso de faltas absolutas o temporales

y las facultades Constitucionales del Presidente de la República, entre otros aspectos, todo esto para tener un panorama amplio respecto de las facultades y límites de nuestro Presidente de la República.

En el tercer capítulo mencionare al fuero constitucional ya que esta figura que le dará el privilegio al Presidente de la República para no ser juzgado durante el tiempo de su encargo, a excepción de los delitos que establece la misma Constitución, así mismo mencionare las responsabilidades de los

servidores públicos en general y los procedimientos para juzgar dicha responsabilidades, como los son el juicio político y la declaración de procedencia, ya que estos nos darán la pauta para conocer como sería juzgado el Presidente de la República, como lo establece el artículo 111 de nuestra Constitución.

A mi consideración el Capítulo mas importante dentro del presente trabajo se trata del Capítulo IV ya que aquí se estudiaran diferentes Constituciones de otros países latinoamericanos, se tratan de países latinoamericanos debido a la semejanza cultural que existe en relación con nuestro país, es así como nos daremos cuenta que existen países en que la Responsabilidad del Presidente, es mas clara y especifica, sobre todo se establecen mecanismos para juzgar y delitos dentro de la misma Constitución o de una ley especial, así mismo otras Constituciones de Latinoamérica como los son la Constitución de Argentina y Brasil, no conceden un privilegio tan amplio como se establece en nuestra Constitución, así mismo en este capítulo hablare sobre el procedimiento y delitos que establece nuestra Constitución para el Presidente de la República y sobre los delitos oficiales que a mi parecer deberían de establecerse en nuestra Constitución para el Presidente de la República.

CAPÍTULO I

1. LOS SISTEMAS PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL. IDEAS GENERALES.

1.1. Sistema parlamentario.

1.1.1. Parlamento

Parlamento, institución política compuesta generalmente por una o dos Cámaras o asambleas, que suele ejercer el poder legislativo en un Estado. Su significado inicial era el de un lugar en el que se habla; etimológicamente el término deriva del verbo francés parler ('hablar'). En la práctica, deliberar es sólo una de las funciones que realiza un Parlamento, y en el presente no la más importante.

1.1.2. Extensión del sistema parlamentario

La gran mayoría de los países del mundo poseen un Parlamento. Una de las consecuencias de la influencia occidental en el resto del mundo ha sido la extensión del concepto de sistema parlamentario aunque algunos estados no occidentales ya tenían sus propias asambleas antes de la colonización. Esto es especialmente cierto en el caso de la Commonwealth. Países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda han funcionado con un gobierno parlamentario tradicional durante mucho tiempo. La India también ha demostrado ser capaz de mantener un sistema parlamentario y puede reclamar el título de ser la mayor democracia parlamentaria con sus dos multitudinarias Cámaras, el Lok Sabha y el Rajya Sabra. Un país vecino, Pakistán, ha tenido una experiencia parlamentaria menos satisfactoria e interrumpida con más frecuencia. Esto indica que los países

en vías de desarrollo tienen mayores dificultades en mantener un sistema parlamentario por una inestabilidad política que ha derivado históricamente en la frecuente aparición de regímenes de partido único o dictaduras.

1.1.3. Composición

Por regla general, al menos una Cámara de los parlamentos bicamerales se constituye por voto directo (es el caso de la mayoría de las Cámaras bajas). La Cámara alta es constituida también por votación popular, pero con un sistema distinto. En Japón, por ejemplo, ambas Cámaras de la Dieta (la de Representantes y la de Consejeros) se eligen directamente, pero por procedimientos diferentes. El sistema australiano tiene algunos aspectos parecidos: la Cámara de Representantes está formada por 148 escaños votados individualmente en circunscripciones diferentes; los doce miembros del Senado son elegidos en todo el país. En algunos sistemas puede que la segunda Cámara no se constituya siquiera por elecciones: la Cámara de los Lores en el Reino Unido incluye a los nobles por herencia, los candidatos que han sido elegidos para ello, los abogados decanos y los arzobispos decanos de la Iglesia anglicana. En el caso del Senado canadiense los miembros resultan por designación. En algunos casos, como en la Cámara alta de Alemania, el Bundesrat, existe un mecanismo de elecciones indirectas, aquí de representantes de las unidades básicas del país: los *länder*.

1.2. Parlamento británico

Este sistema entraña una de las formas orgánicas de ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado y su denominación obedece a la circunstancia de que es el mismo parlamento el organismo de cuyo seno surge la entidad que lo desempeña y que se llama *gabinete*, sin el cual el parlamentarismo no podría operar, pues como dice *Newman* "El

parlamento no gobierna" ya que, refiriéndose al inglés, "ningún cuerpo de más de seiscientas personas lo puede hacer".¹

Para determinar los rasgos más o menos generales del sistema parlamentario, que en los regímenes jurídico-políticos que lo han adoptado presenta diferente* matices, se debe emplear el método inductivo tomando como caso específico el parlamentarismo inglés que ha sido considerado como el tipo prístino de dicho sistema. Como afirma el autor citado, en Inglaterra la "soberanía" del parlamento reside en la Cámara de los Comunes que es la que se compone representantes de la nación. De esta Cámara emana el órgano ejecutivo que es un cuerpo colegiado llamado "*gabinete*" integrado por un número variable de funcionarios que se denominan "ministros", cada uno de los cuales tiene nado un determinado ramo de la administración pública. Dicho cuerpo presidido por un "primer ministro", quien goza de facultades discrecionales disminuir o aumentar el número de miembros del gabinete y su órbita material de competencia según las necesidades del Estado. Aunque teóricamente y una tradición de respeto a la corona el rey selecciona al primer ministro, atribución no es irrestricta, ya que la designación debe recaer en el jefe partido que domine mayoritariamente en el parlamento. Esta limitación potestad real 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, manifestad sentido paralelo de dominar en el parlamento y de que el líder del partido triunfador sea el jefe del gabinete. Se advierte, en consecuencia, que el primer ministro es al mismo tiempo miembro del cuerpo parlamentario, jefe de la mayoría de representantes populares y jefe del citado órgano ejecutivo o de gobierno, cuyos integrantes también deben pertenecer al parlamento, siendo individual o colectivamente responsables ante éste.

¹ Newman, Robert, *European Corporative Government*, pp. 72.

integrantes también deben pertenecer al parlamento, siendo individual o colectivamente responsables ante éste.

Aunque a virtud de su numerosa composición humana el parlamento no puede gobernar, tiene reservadas, sin embargo, algunas funciones consistentes en representar la opinión popular, en el control financiero del Estado, en la adopción de las decisiones políticas fundamentales y en la expedición de las leyes, es decir, en el desempeño del poder legislativo. Fuera de este cuadro competencial, la actividad gubernativa reside en el gabinete, fungiendo el rey como órgano de equilibrio, muy relativo por cierto, para zanjar las crisis ministeriales que suelen presentarse.

1.2.1 Cámara de los comunes

La Cámara de los Comunes tiene 646 miembros elegidos en distritos de tamaño idéntico por todos los súbditos británicos mayores de 21 años, por elección popular. Máximo órgano legislativo que tiene la última palabra en las decisiones del Gobierno. La fecha de las elecciones la establece el Primer Ministro en función de las necesidades del momento o de la conveniencia política. Si el gobierno, formado por el partido mayoritario en la Cámara de los Comunes, pierde una moción de confianza o no consigue que sus leyes sean aceptadas por el Parlamento, debe dimitir o solicitar la disolución de la Cámara.

1.2.2. Cámara de los Lores

La Cámara de los Lores, constituida por 700 miembros, está integrada por obispos de la Iglesia anglicana y por los pares hereditarios o vitalicios: todos ellos son nombrados por la Corona. Gran parte de su poder legislativo, que antaño se equiparaba al de la Cámara de los Comunes, fue limitado en 1911. A partir de

1948. su derecho de veto se mantuvo sólo para suspender durante un año aquellos proyectos de ley que no tuvieran carácter financiero. Los lores, con menos mecanismos oficiales que los comunes, proporcionan análisis y reflexiones adicionales y contribuyen, por tanto, a mejorar la calidad de la legislación. Cuando actúa como tribunal de apelación, sólo pueden participar los pares con experiencia judicial, incluidos los Lores de Apelación Ordinaria (pares vitalicios instituidos en 1876 para mejorar las cualidades judiciales de la Cámara). El Acta de los Pares de 1963 permitió que los pares hereditarios pudiesen renunciar y obtener la consideración y los derechos de los comunes.

En 1999 más de 650 pares hereditarios vieron abolidos sus escaños como parte de un programa de reforma constitucional emprendido por el primer ministro Tony Blair. Anteriormente al cambio, la Cámara de los Lores contaba con casi 750 pares hereditarios. El Gobierno laborista de Blair y la oposición conservadora llegaron al compromiso de que 92 lores mantuvieran su asiento hereditario durante un periodo de transición.

Miembros vitalicios

Nombrados por la Reina a sugerencia del Primer Ministro. Son seleccionados por su experiencia en distintos rubros. Su título nobiliario termina al morir. Son la mayoría de esta Cámara.

Lores Judiciales

Hasta 12 Lores son seleccionados para atender apelaciones de cortes menores. Ejercen este puesto hasta los 79 años, luego son miembros ordinarios hasta que mueren.

Obispos.

Los 26 principales Arzobispos y Obispos de la Iglesia Anglicana son parte de esta Cámara.

Miembros hereditarios.

Aquellos que heredaron sus títulos de sus familias la gran mayoría de los títulos nobiliarios sólo se heredan a los descendientes varones.

1.2.3 Origen

El Parlamento es una de las instituciones británicas más antiguas y respetadas. Su nombre se deriva de la palabra francesa parler (hablar), que se daba a las reuniones del consejo del rey inglés a mediados del siglo XIII. Su antecesor más directo fue el consejo feudal del monarca, la curia regis, y antes de eso el witan o witenagemot anglosajón, que era un mecanismo desarrollado por los reyes medievales para ayudarles a gobernar y reflejaba la idea de que un rey debería consultar a sus subditos.

En el siglo XIII se combinaron varios elementos que influyeron en la evolución del Parlamento: la necesidad, expresada en la Carta Magna (1215), de que los impuestos fuesen aceptados por los contribuyentes; la costumbre de convocar al consejo real no sólo a los barones, sino también a representantes electos de las ciudades y de los condados; la conveniencia de tratar ciertas audiencias ante una reunión ampliada del consejo real; y el carácter de hombres como el rey Eduardo I (1272-1307), que entendió que podía manejar el Parlamento para sus propios intereses.

Al principio, el Parlamento no era una institución sino un acontecimiento. Durante la disputa entre el rey Enrique III y sus barones, el Parlamento de

Oxford (1258) forzó a Enrique a aceptar la supremacía de un comité de barones. El jefe de los barones, Simón de Montfort, convocó al Parlamento a representantes de las ciudades por primera vez en 1265. El llamado Parlamento Modelo de Eduardo I (1295) ya tenía todos los elementos de un Parlamento maduro: obispos y abades, pares, dos caballeros de cada condado y representantes de cada ciudad.

1.2.4. Parlamento moderno

El líder del partido político que obtiene la mayoría en el Parlamento se convierte en el Primer ministro del país. Debe gobernarse con mayoría parlamentaria. Para poder formar un Gobierno, un partido debe de tener la mayoría en la Cámara de los Comunes; al menos 324 asientos (la mitad mas uno). Si ningún partido obtiene dicha cifra, puede aliarse con otro para alcanzar mayoría parlamentaria y formar gobierno de minoría.

Los partido políticos y los candidatos están autorizados para hacer campaña los quince días anteriores al día de la elección. Pueden utilizar medios impresos, carteles y volantes para promoverse. Los spots televisivos y radiofónicos están prohibidos. La televisión esta obligada a dar un tiempo equitativo a cada partido. Cada partido puede gastar un máximo de 19 millones 770 mil libras esterlinas (416 millones de pesos). Si es que compite por todas las circunscripciones. Por cada circunscripción cada candidato recibe 5 mil 483 libras (116 mil pesos), más 4.6 centavos por cada nombre registrado en el padrón de una circunscripción urbana y 6.2 centavos de una rural.²

Todos pueden ser candidatos.

Cualquier candidato británico mayor de veintiún años puede contender por un asiento en el Parlamento. Para ello, debe depositar 500

² Comisión de Educación de Westminster, Periódico Reforma, 2 de Mayo del 2005.

libras esterlinas (diez mil quinientos pesos) y demostrar que al menos diez personas lo respaldan. Si no obtiene al menos el 5 por ciento de los votos de la circunscripción, pierde su depósito.

Mandato indefinido

No existe un tiempo definido para cambiar al Parlamento británico, pero su periodo legislativo no puede ser mayor a cinco años. Durante ese lapso, el Primer Ministro decide cuando disolver al Parlamento y convocar a elecciones generales. Generalmente la elección se celebra 17 días después de la disolución del Parlamento.

El sistema parlamentario busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través, del Parlamento, que se supone representante genuino de aquél. El sistema Parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; es pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje³.

Para determinar los rasgos mas o menos generales del sistema parlamentario se tomara como caso específico el parlamentarismo inglés que ha sido considerado como el originario de este sistema. Por lo que se señalara algunas de las características que apunta con toda claridad Loewenstein y que son las siguientes: a) Identidad personal entre los miembros del gabinete y los del parlamento; b) El gobierno, encomendado al gabinete, "esta fusionado con el parlamento y forma parte integral de éste; c) El gabinete esta presidido por un jefe llamado "primer ministro" que al mismo tiempo es miembro del parlamento y líder del partido que en éste domine; d) La subsistencia de un gabinete determinado y su actuación gubernativa dependen del respaldo -voto de confianza- de la mayoría parlamentaria y, a la inversa, la renuncia de los funcionarios que lo componen de

³ Carpizo, Jorge. Sistema Presidencial Mexicano, Editorial Porrúa 12-13.

la falta de apoyo -voto censura- por parte de dicha mayoría; e) Control recíproco entre el gabinete y el parlamento, en el sentido de que la dimisión de aquél puede provocar la disolución de éste o una nueva integración de dicho cuerpo gubernativo⁴.

Jorge Carpizo, opina que las características del sistema parlamentario son las siguientes⁵:

a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento, b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria, c) El poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo, d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y quien se le suele denominar primer ministro, e) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria, f) la administración pública está encomendada al gabinete, pero este se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento, g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea de uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento, y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quien posea la razón: si el parlamento o el gobierno.

⁴ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, pp 214-215..

⁵ Carpizo, Jorge. Sistema Presidencial Mexicano, Editorial Porrúa 12-13.

1.3. Sistema presidencial.

El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la Constitución norteamericana de 1787. Esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes Ejecutivo y legislativo, que dio por resultado el régimen presidencial por esa razón, se ha considerado que la Constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico y puro.

En el sistema presidencial el Poder Ejecutivo, como función pública de imperio, radica, por lo general en un solo individuo denominado "Presidente". Los elementos que constituyen la tónica del mencionado sistema son susceptibles de normarse diversamente en cada régimen jurídico-político concreto que lo haya adoptado en su correspondiente Constitución.

a) El titular del órgano supremo en quien se deposita el Poder Ejecutivo, es decir, la función administrativa del Estado, deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del parlamento o congreso, o sea, la voluntad popular.

b) Si al Presidente se le confía la función administrativa como supremo órgano Ejecutivo del Estado, al mismo tiempo se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública; y como él es personalmente responsable ante la nación de su gestión gubernativa, paralelamente tales colaboradores asumen responsabilidad directa ante el propio alto funcionario.

c) Los colaboradores más cercanos o inmediatos del Presidente no son, en puridad, ministros como el régimen parlamentario, sino secretarios de Estado, ya

que fungen como auxiliares suyos en los distintos ramos de la administración pública.

d) En un sistema presidencial no hay un consejo de ministros cuya composición, situación y competencia se parezcan a los del gabinete en el régimen parlamentario. Este atributo se funda en el hecho de que los secretarios de Estado derivan su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial, sin que puedan formar un cuerpo respectivo por determinación presidencial, sin que puedan formar un cuerpo decisorio y Ejecutivo distinto.

Las características del sistema presidencial, para Jorge Carpizo, son las siguientes⁶:

a) El poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un Presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.

b) El Presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo lo que le da independencia frente a éste.

c) El Presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.

d) Ni el Presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.

e) Ni el Presidente ni los secretarios de Estados pueden ser miembros del Congreso.

f) El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

g) El Presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.

⁶ Carpizo, Jorge. Op cit. Editorial Porua, pp 14.

1. 3. 1. Predominio del Poder Ejecutivo

Característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado.

“Los ingredientes que dan por resultado la energía del ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes. Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido Republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria.”⁷

De la transcrita exposición de Hamilton se puede concluir que el ejecutivo debe ser fuerte y enérgico, pero que al mismo tiempo los ciudadanos deben vivir tranquilos porque el ejecutivo depende del pueblo y debe ser responsable de sus actos.

Por su parte, Antonio Carro Martínez asienta que el robustecimiento del ejecutivo se debe principalmente a tres funciones: a] el poder total de la fuerza militar en manos del ejecutivo, como consecuencia de las dos guerras mundiales, b] la diplomática y c] la planificación y, como corolario, la concentración del poder económico.⁸

Para Héctor Fix-Zamudio, los elementos que fortalecen la supremacía del ejecutivo son: a] los factores técnicos que se manifiestan en la

⁷ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista*, México, fondo de cultura económica, 1957, pp 297-298.

⁸ Antonio Carro Martínez, *La primacía del poder ejecutivo en el estado contemporáneo*, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, pp. 114-116.

planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, y b] los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.⁹

César Enrique Romero afirma que los principales factores para el crecimiento del poder ejecutivo son: a] la frecuencia de los estados de emergencia, b] las atribuciones militares, c] la dirección de las relaciones internacionales, d] la política y los programas de progreso económico y social, e] la dirección burocrática, f] la delegación de facultades legislativas, g] la crisis del parlamento y de los partidos políticos, h] la decadencia del federalismo, i] la lucha contra los grupos de presión, j] el liderazgo y la jefatura del estado, k] el progreso técnico y científico, l] la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea y m] la planificación.

Ahora bien, las causas del fortalecimiento del poder ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social, cultural; sin embargo, encontramos factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un poder ejecutivo predominante: los problemas económicos, sociales y de plantación; los problemas de defensa y militares; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación.

Que cierta resulta la afirmación de Lambert de que la primacía del poder ejecutivo no hay que buscarla únicamente en las constituciones, sino en la naturaleza de la sociedad y en los problemas políticos que confrontan, ya que en América Latina, aparte de las reformas y cambios de constitución que han acontecido desde 1956, los fárfaras económicos y políticos otorgan al ejecutivo

⁹ Héctor Fix-Zamudio, *Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano*, en *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Cuadernos de Derecho Comparado, núm. 6, México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1967, pp. 176-177

una gran fuerza y lo colocan por encima de todos los poderes o grupos con poder.¹⁰

1.3.2. El refrendo

Conforme al artículo 92, de nuestra Constitución Política, todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente de la República deberán estar firmados por el Secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, sin este requisito no serán obedecidos. Esta participación del Secretario de Estado en el acto del jefe del gobierno, necesaria para la validez de dicho acto, se conoce en la teoría constitucional con el nombre de refrendo.

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

Se considera que el refrendo sirve para actualizar una triple responsabilidad del agente refrendatario: la penal, la técnica y la política.

La responsabilidad penal se finca en el Secretario al asociarse voluntariamente al acto del Presidente de la República mediante la aposición de su firma, cuando el acto refrendado es delictuoso. Puede sin duda el Secretario realizar por su cuenta y bajo su propia responsabilidad actos delictuosos en el desempeño de su gestión: de ellos es responsable exclusiva y personalmente. Pero cuando el acto delictuoso es del Presidente y el Secretario lo refrenda, este

¹⁰ Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México 1978, pp. 22-23.

ultimo asume como copartícipe su personal responsabilidad en los términos del artículo 108 de nuestra Constitución. La responsabilidad del Secretario de Estado, a diferencia de la responsabilidad del Presidente de la República, si es exigible penalmente durante el desempeño del encargo, previa declaración de procedencia.

En nuestro sistema tanto el Presidente como el Secretario responden penalmente de sus actos propios, con diferencia que al primero sólo se le puede procesar hasta después de concluido su mandato. De ninguna manera se exime de responsabilidad penal al Presidente para desplazarla hacia el Secretario; este ultimo podrá ser condenado como cómplice o coautor por haber participado mediante el acto personal del refrendo en el acto criminosos del Presidente, pero ello no libera al Presidente de la responsabilidad exigible oportunamente.

La responsabilidad de carácter técnico que asume el Secretario de Estado por virtud del refrendo, obedece a que es la Secretaría de cada ramo, a través de sus expertos, la que debe preparar el material de información y decisión que el titular de la Secretaría presenta bajo su responsabilidad al Jefe del Ejecutivo. No es posible que este ultimo alcance a dominar las numerosas y variadas cuestiones técnicas de la administración; de allí la necesidad de las Secretarías, cada una de ellas especializada en una materia administrativa.

Íntimamente relacionada con la función técnica del refrendo, aparece su finalidad política. Es aquí donde apunta , a nuestro ver, el único posible matiz parlamentario de nuestro refrendo. Si por virtud del refrendo el Secretario asume una responsabilidad política, en la medida de ésta adquiere una personalidad autónoma. Se deriva principalmente de la facultad de las Cámaras, a llamar a los Secretarios de Estado a que informen ante ellas. Las responsabilidad política sigue siendo sin duda del Presidente, pero el choque de los Poderes se atenúa sin en lugar de atacar directamente al Presidente, el reproche se dirige al refrendatario.

Pero el Secretario censurado no está obligado a dimitir ya que el Presidente puede constitucionalmente sostenerlo contra la voluntad del Congreso¹¹

1.3.3. Breve reseña del Poder Ejecutivo en México hasta la Constitución de 1917

A) Hemos afirmado que en la Nueva España, el rey concentraba como monarca absoluto las tres funciones estatales y que, en lo que atañe a la ejecutiva o administrativa, la ejercía, por delegación, a través de diferentes autoridades que designaba ad limitum, las cuales estaban encabezadas por el virrey, quien, además, presidía un órgano de contextura funcional mixta, que era la real Audiencia de México, misma que desempeñaba indiscriminadamente las citadas tres funciones en los casos que sin método ni sistematización prevenía la intrincada legislación de Indias y específicamente la neoespañola.

B) Al implantarse la monarquía constitucional en la Carta Gaditana de 1812 y al adoptarse el principio de división de poderes por influencia de la corriente jurídico-política que lo proclamó, la función ejecutiva o administrativa del estado se depositó en el rey, a quien se asignó la atribución de "hacer ejecutar las leyes" y de conservar el orden público interno y la seguridad estatal en lo exterior. En el proceso de formación legislativa, el monarca tenía análoga injerencia a la que en los regímenes republicanos corresponde al Presidente y la cual se traduce primordialmente en el derecho de vetar las leyes que apruebe la asamblea respectiva y en la facultad de presentar iniciativas legales.

¹¹ Caceres Crosa, Gonzalo: *El Refrendo ministerial*; Madrid, pp 18-19 .

La administración pública del Estado se encomendó por la mencionada Constitución a diversos secretarios de despacho (Art. 222), quienes eran directamente responsables ante las Cortes (Art. 126), teniendo facultad para formular los presupuestos anuales de los ramos que tuviesen asignados a efecto de que este órgano legislativo los aprobase. Los referidos secretarios tenían la atribución de refrendar las órdenes del rey, sin cuyo requisito no debían ser obedecidas (Art. 225). Apareciendo en su conjunto la situación en que se encontraban dichos funcionarios frente a las Cortes y al rey, se puede conjeturar que el régimen establecido en el expresado ordenamiento constitucional ofrecía ciertos aspectos del sistema parlamentario, ya que los secretarios del despacho no dependían del monarca ni eran políticamente responsables ante el, sino, como ya se dijo, ante el referido cuerpo legislativo, que tenía la facultad de vigilar y controlar su actuación. Por otra parte, es pertinente recordar que la Constitución española de 1812 previó la creación de un Consejo de Estado compuesto de cuarenta individuos (Art. 231), correspondiendo al rey su nombramiento pero a propuesta de las Cortes (Art. 233). Este consejo era el único órgano cuyo dictamen debía escuchar el monarca "en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados" (Art. 236). La restricción que el rey tenía para nombrar a los miembros componentes de dicho Consejo, en cuanto se debía seleccionarlos de las listas que las Cortes debían elaborar al efecto, viene a corroborar la consideración de que la función ejecutiva o administrativa conforme a la Carta Constitucional que someramente comentamos, tenía a desarrollarse dentro de una curiosa estructura que presentaba ciertos matices de parlamentarismo en atención a la dependencia en que estaban colocados los secretarios del despacho y los individuos integrantes del Consejo de Estado frente a las Cortes y a la primordial circunstancia de que el monarca tenía mucho menos atribuciones que el Presidente de los regímenes republicanos.

C) En la Constitución de Apatzingán del 14 de Octubre de 1814, el Ejecutivo, en su implicación no funcional sino orgánica, se designo con el nombre de "Supremo Gobierno" compuesto de tres individuos "iguales en autoridad". Este órgano tripersonal debía estar exiliado por tres secretarios, cuyos respectivos ramos eran el de guerra, el de hacienda y el de gobierno propiamente dicho y los cuales debían durar en su encargo cuatro años (Art. 134). Se estableció el principio de no reelección relativa en lo que concierne a los miembros del Supremo Gobierno, ya que ninguno de ellos podía ser reelecto sino "pasado un trienio después de su administración" (Art. 135). Tanto la designación de los individuos del Supremo Gobierno como la de los secretarios de Estado correspondían al Congreso (Art. 103) y unos y otros estaban sujetos al "juicio de residencia" que previo la Constitución de Apatzingán a semejanza del que se incoaba a los virreyes y capitanes generales durante la época colonial. Es bien sabido que este importante documento constitucional adopto los fundamentales principios políticos que desarticuladamente conformaron la ideología de la insurgencia, pero que, sin embargo, no tuvo vigencia atendiendo a la situación fáctica en que nuestro país se encontraba. No obstante, en la hipótesis de que la Constitución de Apatzingán hubiese estado en vigor y adquirido positividad por haberlo permitido las circunstancias fenoménicas de la época, en lo que atañe al ejercicio de la función ejecutiva, tal documento lo hubiese embarazado al extremo de imposibilitarlo, ya que lo encomendó a un órgano administrativo supremo formado por tres personas "iguales en autoridad". En efecto, la integración de dicho órgano era susceptible de provocar disensiones, discrepancias y desacuerdos entre sus miembros a propósito del desempeño de las facultades que tenían confiadas con evidente mengua de la celeridad, presteza y oportunidad con que en muchas ocasiones deben tomarse y ejecutarse las medidas gubernativas, no es de ninguna manera aconsejable que el órgano administrativo supremo del Estado se componga de dos o tres individuos, pues los cuerpos colegiados son los menos idóneos para el ejercicio expedito, atingente y eficaz de la función ejecutiva. Tales cuerpos solo son operantes, a nuestro entender, en lo que toca a las otras dos funciones

publicas, o sea, la legislativa y la judicial. Por ende, consideramos que al margen de su indiscutible sustancialidad ideológica, la Constitución de Apatzingán adoleció del grave error consistente en haber concebido la composición del Supremo Gobierno como entidad colegiada y no como órgano unipersonal.

D) En los Tratados de Córdoba, El Poder Ejecutivo se depositó en una regencia integrada por tres personas designadas por la Junta Provisional "de los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto" (Art. 6, 11 y 14). Dichos Tratados, que con el aludido Plan constituyen los actos preparatorios para la creación del Estado mexicano bajo la forma de gobierno monárquico, fueron el antecedente directo e inmediato de este fracasado régimen que pretendió implantarse a través de un documento que se llamó "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano" y al cual hemos hecho mención en ocasiones precedentes. Según tal Reglamento el Poder Ejecutivo debía residir exclusivamente en el emperador "COMO JEFE SUPREMO DEL ESTADO", "inviolable y sagrado" y "sin responsabilidad" (Art. 29). El emperador, a quien dicho estatuto provisional otorgaba amplísimas facultades, debía estar exiliado, en lo que concierne a la administración pública, por cuatro ministros que debían ser del Interior y de relaciones Exteriores, de Justicia y de Negocios Eclesiásticos, de Hacienda y de Guerra y Marina. Conforme al mismo reglamento, debería funcionar transitoriamente una regencia para el caso de muerte o de "notoria impotencia física o moral legalmente justificada del emperador", cuerpo que debía componerse de tres individuos que éste designaba secretamente.

E) El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero del 1824 simplemente dispuso que el "supremo poder Ejecutivo" se depositaría "en el individuo o individuos" que la Constitución señalare (Art. 15), estableciendo en su artículo 16 el cuadro competencial del Presidente de la República formado por las facultades administrativas, políticas y de colaboración legislativa que se adscriben

usualmente a este funcionario. En el mencionado documento preconstitucional se apunta claramente el establecimiento del sistema presidencial que debería implantarse en la Constitución definitiva que se expidió el 4 de Octubre de ese mismo año, al disponerse que la persona o personas a quienes se confiere el Poder Ejecutivo Federal podían "nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho" (art. 16, frac. II), atribución que, según dijimos, expresa una de las características del indicado sistema.

F) La Constitución Federal de 1824 depositó dicho poder en un solo individuo que debía ser "ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de treinta y cinco años, cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país" (Art. 74 y 76), debiendo durar en el cargo respectivo cuatro años (Art. 95), imitando extralógicamente a la Carta norteamericana, dicha Constitución creó la vicepresidencia, en cuyo titular debían recaer "en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste" (art. 76). La elección del Presidente y del vicepresidente era indirecta y culminaba un procedimiento que se iniciaba en las legislaturas de los Estados, las cuales deberían designar a "mayoría absoluta de votos, dos individuos" cuyos nombres se remitirían en pliegos certificados al Presidente del consejo de gobierno para que se leyera "en presencia de las Cámaras reunidas", a efecto de que la de diputados, sin la concurrencia de la de senadores, "calificara las elecciones y procediese a la enumeración de los votos", declarándose Presidente a la persona que hubiese obtenido la mayoría absoluta de éstos y quedando como vicepresidente el individuo que hubiese alcanzado el número inmediato inferior, en la inteligencia de que, en caso de empate, la Cámara de diputados designaría como Presidente a alguno de los empatantes, asumiendo el otro la vicepresidencia (Art. 79 a 85). Previendo que no se integrara dicha mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, el mencionado ordenamiento constitucional dispuso que la aludida Cámara eligiera al Presidente y vicepresidente "escogiendo en cada elección uno

de los dos que tuvieran mayor número de sufragios" (Art. 86). Huelga decir, por otro parte, que el Presidente o el vicepresidente, en sus respectivos casos, tenían como colaboradores en los diferentes ramos de la administración pública a diversos secretarios del despacho, cuyo número y atribuciones la Constitución de 24 dejó a la previsión de la legislación federal secundaria (Art. 117). Además de la facultad refrendatoria, tales funcionarios, que eran nombrados y removidos libremente a voluntad presidencial, podían elaborar la reglamentación para los distintos ramos administrativos a su cuidado, y cuya vigencia estaba sujeta a la aprobación del Congreso General (Art. 122).

La implantación de la vicepresidencia fue un ominoso desacierto en que inconsulta u desaprensivamente incurrieron los constituyentes de 24 por el afán de imitar extra lógicamente las instituciones norteamericanas, es decir, sin tomar en cuenta que el derecho, principalmente en materia gubernativa, no puede tener vigencia real y benéfica sin el adecuado elemento humano a sus prevenciones. En un ambiente de ambiciones políticas por asumir el cargo presidencial de luchas personalistas por el poder, de facciones que pretendían conservar sus privilegios o de destruir las prerrogativas clasistas, la vicepresidencia era la mejor posición constitucional para que su titular fuese el ariete que produjera la anarquía en la función ejecutiva y el obstáculo infranqueable para su normal y progresivo ejercicio. El solo hecho de que el vicepresidente fuese el Presidente sustituto por mandamiento de la Constitución era el incentivo para precipitar la sustitución poniendo en juego ardidés y maniobras de diversa índole contra el titular en turno de la presidencia. Lejos de que la vicepresidencia fuese lo que ha sido en los Estados Unidos de Norteamérica, o sea, la institución que opera y garantiza la continuidad pacífica y constructiva del Poder Ejecutivo, significó en México no solo el debilitamiento del sistema presidencial, sino la ocasión permanente del desorden y la rebelión y, por ende, en nefasto motivo del caos político que provoca la violencia como único medio regresivo de tratar de atemperar, aunque no de resolver, las situaciones conflictivas en que suele manifestarse. La realidad

histórica ha demostrado que en nuestro país la vicepresidencia ha sido el venero de enemigos del Presidente y el cargo en que se han incubado los opositores emboscados e de su gestión gubernativa o la fuente de su impopularidad. Con toda razón, Lanz Duret nos recuerda la indiscutible negatividad de la vicepresidencia creada por la Constitución de 1824, al afirmar con referencia a la realidad política en que debió funcionar, que "los acontecimientos pronto demostraron que el vicepresidente o se convertía en un simple instrumento del primer mandatario de la Nación, ejecutando todas las arbitrariedades y todos los atentados que se ordenaran durante la ausencia temporal que voluntariamente tomaba el Presidente -como ocurrió con frecuencia durante los gobiernos de Santa Anna- o que el tal vicepresidente, no era mas que centro de atracción para los conspiradores y desechados políticos que, amparados bajo su égida, podían impunemente tramar todos los complots políticos que descaran hasta derrocar el gobierno constituido".

G) El centralismo, bajo la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, así como los proyectos constitucionales de los años de 1840 y 1842 que en ocasiona anterior comentamos, no establecieron ya la vicepresidencia. Sin embargo, los dos ordenamientos centralistas mencionados confirieron la suplencia temporal y definitiva del Presidente al que lo fuese del Consejo de Gobierno con cuya prevención no se conjuraron los vicios inherentes a la vicepresidencia investido el funcionario que debiera actuar como sustituto. Por su parte, los proyectos constitucionales de 1842, salvando el error de instituir la vicepresidencia tacita o expresamente, apuntaron la tendencia de que las faltas o la ausencia del Presidente se cubrieran por el senador que designara el Congreso "a mayoría absoluta de votos" (Art. 42 del proyecto mayoritario) o que nombrara la Cámara de Diputados "votando por Estado o Departamentos" (Art. 55 del minoritario y 28 del combinado, respectivamente). En cambio, el proyecto de 1840 considero que la presidencia interina debía corresponder al Presidente del Consejo de Gobierno o al vicepresidente del mismo, y a falta de ambos, al consejero secular mas antiguo", sin perjuicio de que el interinato fuese cubierto por la persona que nombrara el

Congreso (Art. 88 y 89). Por ultimo es pertinente que recordemos que conforme a las mencionadas constituciones centralistas y a los aludidos proyectos constitucionales, la elección del Presidente era indirecta en los términos de las correspondientes disposiciones que en obvio de referencias tediosas nos abstenemos de indicar; que dicho funcionario era reelegible y que tenia la facultad de nombrar y remover a sus colaboradores -secretarios o ministros de estado- quienes lo auxiliaban en el ejercicio de las amplias atribuciones con que estaba investido según los distintos cuadros competenciales que tales documentos demarcaban y que, por la misma razón anotada, prescindiremos de comentar.

H) Al restaurarse la Constitución federal de 1824 por al Acta de reformas de mayo de 1847, se suprimió la vicepresidencia, cubriéndose la falta temporal del Presidente por los medios establecidos en dicha Constitución (Art. 15 de la citada Acta).

I) En el Congreso constituyente de 1856-57 ya no se vuelve a pensar en el restablecimiento de la vicepresidencia. Las faltas temporales del Presidente de la República y la absoluta mientras se presentara "el nuevamente electo", eran suplidas por el Presidente de la Suprema Corte según lo establecía el primitivo artículo 79 de la Constitución, Don Miguel Lanz Duret critica severamente esta previsión constitucional que, decía, convertía a dicho alto funcionario judicial en un permanente aspirante a la presidencia de la República con mengua de las tareas estrictamente jurídicas que tenia encomendadas por virtud de su elevado cargo en la administración de la justicia federal.

El Presidente de la Suprema Corte dejo de sustituir al de la República mientras se presentara el nuevamente electo a consecuencia de la reforma que se practico al artículo 79 constitucional el 3 de octubre de 1882, según la cual incumbía esa prerrogativa al Presidente o vicepresidente del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, situación que subsistió hasta el 24 de abril de

1896, en que se volvió a modificar dicho precepto en el sentido de que "en las faltas absolutas del Presidente, con excepción de la que proceda de renuncia, y en las temporales, con excepción de la que proceda de licencia", el cargo respectivo lo debía ocupar el Secretario de Relaciones Exteriores y en su defecto el de Gobernación, mientras el Congreso designaba al Presidente sustituto o al interino en los términos de las disposiciones reformativas a cuyo texto nos remitimos". La vicepresidencia de la República se estableció mediante reforma constitucional de 6 de mayo de 1904, que modificó el mencionado artículo 79 y conforme a la cual el vicepresidente sustituya al Presidente en sus faltas temporales y en las absolutas hasta el fin del periodo para el que haya sido electo.

J) En lo que concierne al problema de la sustitución presidencial, el Constituyente de Querétaro se pronunció porque fuese el Congreso quien nombrara al sustituto, criticándose duramente los sistemas hasta entonces implantados en nuestras leyes fundamentales y sus reformas y que sustancialmente consistían en la predeterminación del funcionario que debía reemplazar al Presidente de la República en sus faltas temporales y absolutas.

Por lo que atañe a la elección presidencial, la Constitución federal de 1857 estableció el procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto, conforme lo dispusiese la legislación secundaria (Art. 76). Este sistema fue intensamente debatido en el Congreso constituyente. Sus impugnadores sostenían que mediatizaba la voluntad popular y mermaba el régimen democrático argumentando sus sostenedores, por lo contrario, que era el adecuado para las condiciones que a la sazón conformaban la situación política y cultural del pueblo mexicano. Entre los primeros descollaron Francisco Zarco, Ignacio Ramírez y Melchor Ocampo. Figurando entre los partidarios de la elección indirecta Ponciano Arriaga, León Guzmán e Isidoro Olvera. Habiendo sido uno de los ideales políticos de la Revolución mexicana de 1910 el sufragio electivo, que no se compadece con la elección indirecta de los titulares de los órganos primarios del Estado,

lógicamente la Constitución Federal de 1917 adoptó el primer sistema contrario por lo que se refiere al Presidente de la República. En el proyecto respectivo presentado al Congreso de Querétaro por Don Venustiano Carranza, se critica a los constituyentes de 1856-57 por no haber establecido la elección directa, afirmándose que a pesar de haber colocado al Poder Ejecutivo dentro de una esfera normativa que aseguro su libertad de acción frente al legislativo "le restaron prestigio haciendo mediata la elección del Presidente" por lo que esta "no fue la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales.

Económicas y culturales en que vivían numerosos grupos mayoritarios, tenía razón don León Guzmán al afirmar en el seno del Congreso constituyente de 1856-57 que la elección directa del Presidente, como uno de los elevados ideales del régimen democrático, debía ser la meta que con el tiempo alcanzara el pueblo, una vez que, a consecuencia de su educación y de la eliminación de los factores negativos en que vivía, pudiese tener conciencia de la problemática nacional y el suficiente criterio para elegir a la persona que desde ese alto cargo pudiese afrontarla y resolverla atingentemente. La frase de "aun no es tiempo", tan frecuentemente proferida por los moderados para retrasar o posponer la implantación de medidas avanzadas, era perfectamente aplicable al caso de la elección presidencial.

Por otra parte, el sistema de elección directa, para que no provoque la proliferación excesiva de candidatos a la presidencia de la República, debe funcionar canalizado por el régimen de partidos políticos. Si cada grupo que se forme dentro de la masa popular con ocasión de la elección de Presidente pudiese postular su respectivo candidato, se correría el riesgo de la multiplicación desorbitada de los aspirantes a la presidencia, situación que producía el efecto de que ninguno de ellos obtuviese una votación de tal manera considerable que representase una fuerte corriente de opinión pública, sino simplemente la simpatía

de ciertos grupos o facciones de carácter efímero y circunstancial. La ausencia de verdaderos partidos políticos en México durante la época en que estuvo relativamente vigente la Constitución de 1857 fue un factor que propiciaba los inconvenientes de la elección directa y que coadyuvo a la adopción del sistema contrario¹².

¹² Burgo Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, pp 745-769

CAPÍTULO II

2. El Presidente de la República

2.1. Unipersonalidad del Ejecutivo

Siguiendo el sistema de la Constitución Federal norteamericana, nuestras leyes fundamentales de 1857 y 1917 establecen el depósito del Poder Ejecutivo de la Federación en "un solo individuo" denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" o "Presidente de la República" (Art. 75 y 80, respectivamente). Hemos afirmado con reiteración que el "poder Ejecutivo" es una función pública administrativa, o sea, una dinámica, energía o actividad en que parcialmente se manifiesta el poder de imperio del Estado. El poder Ejecutivo federal no es el Presidente de la República ni éste es su "jefe" como indebidamente suele llamarle, sino su único depositario y que para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados "secretarios del despacho" que tienen asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública. La unipersonalidad del Ejecutivo radica pues, en que esta función pública sólo se encomienda a un individuo, pues es el Presidente, y no a varios, como serían a tales secretarios, ya que en puridad constitucional, éstos son "depositarios" de la misma.

2.2. Requisitos para ser Presidente de la República.

Al respecto el artículo 82 constitucional establecía lo siguiente:

1.- Ser ciudadano 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.

En lo que atañe al insalvable requisito de que dicho alto funcionario debe tener la calidad de ser mexicano por nacimiento, a nadie se le puede ocurrir discutirla, por lo que su justificación es evidente, ya que, como afirma el doctor Jorge Carpizo, merced a ella "se es más adicto a la patria que los que son mexicanos por simple naturalización", y agrega que con la mencionada claridad "se trata de evitar que sigan (los Presidentes) intereses que no son los de México, como podría acontecer si antes se ha tenido otra nacionalidad."

2.- Tener treinta y cinco años cumplido el día de la elección. Esta edad también la requirieron la Constitución de 1824, el proyecto de Minoría de 1842 y la Constitución de 1857. y la de cuarenta años las Siete Leyes Constitucionales e 1836, el Proyecto de la Mayoría de 1842 y las Bases Orgánicas de 1843. La justificación de dichas edades mínimas reside en que, en ellas, se ha calculado la suficiente experiencia y madurez que la persona que encarne el cargo de Presidente debe tener para poder desempeñarlo con atingencia, lo que no amerita mayor comentario.

3.- Haber residido en el país todo el año anterior al día de la elección, aunque con antelación a este acto el candidato haya vivido fuera de la República por mucho tiempo. El requisito cronológico que la actual disposición exige nos parece muy corto, pues el Presidente debe conocer con profundidad los principales problemas del país para gobernar con atingencia, sin que el lapso de un año de residencia baste para ello, máxime que la administración pública en el Estado contemporáneo se vuelve cada vez más complicada, la residencia anual debe ser efectiva e interrumpida dentro del territorio nacional.

4.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto (frac. IV). Esta exigencia es plenamente congruente con el carácter laico del Estado mexicano. La posibilidad contraria colocaría al Presidente entre el dilema de actuar conforme al intereses de México u obedeciendo las consignas de los altos jefes de

la Iglesia, circunstancia que colocaría en grave riesgo de mermarse a la soberanía nacional, al sujetarle a un poder internacional, como lo es, verbigracia, el del Papado.

5.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección (frac. V), pues se supone que quien tiene el mando de tropas puede presionar el proceso electoral para poder tener a su favor la calificación de la elección presidencial, lo que no amerita mayor comentario.

6.- No ser Secretario o Subsecretario del Estado, o Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado a menos que se separe del puesto seis meses antes del día de la elección (frac. VII). Este requisito se justifica por análogos motivos que el anterior, persiguiendo con finalidad garantizar la imparcialidad en las elecciones presidenciales.

7.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 (frac. VIII). Esta exigencia ratifica el principio de no reelección, en el sentido de que toda persona que haya sido Presidente electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, "en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar el puesto".

2.3. Diversas clases de Presidente.

El rubro del tema que vamos a abordar no debe interpretarse en el sentido de que existan distintas especies de órganos presidenciales, suposición que evidentemente contradiría la radicación unipersonal del Poder Ejecutivo. El Presidente, como órgano del Estado, es único e indivisible. Por ende, "las diversas clases de presidentes" que señala nuestra Constitución se refieren al titular de dicho órgano, es decir, al

individuo o persona que en un periodo determinado ocupe el cargo respectivo y ejerza las funciones inherentes a él. Atendiendo al depósito unipersonal del Poder Ejecutivo, es lógico que sólo pueda haber un Presidente. En consecuencia, la diversidad de que hablamos se plantea en los casos de falta o ausencia del presidente-individuo, no del Presidente-órgano, el cual, durante la vigencia del orden constitucional que lo crea, nunca puede dejar de existir.

La sustitución del presidente en sus faltas absolutas o temporales nunca recae en una persona predeterminada. La Constitución de 1917, recogiendo las ni largas experiencias políticas del pasado, abolió los sistemas que antes de su expedición regían para cubrir dichas faltas, otorgando facultad al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en sus respectivos casos, para proveer al nombramiento del individuo que reemplace al Presidente. La incertidumbre acerca de quién pueda ser el sustituto presidencial ha contribuido a alejar las ambiciones de los que, por ocupar el cargo del que necesariamente surgía éste, con frecuencia intrigaban para asumir la Presidencia. Bajo el actual sistema, consecuencia lógica de la supresión de la vicepresidencia expresa o tácita, nadie puede tener la seguridad inconvencible de sustituir al Presidente hasta que cualquiera de los mencionados órganos formule la designación correspondiente.

Como ya se dijo, la sustitución del presidente opera en los casos en que éste falte absoluta o temporalmente, rigiéndose ambas hipótesis por reglas constitucionales diferentes a las cuales nos referiremos sucesivamente.¹³

¹³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional mexicano. Editorial Porrúa, México 2003, pp. 775-778.

2.3.1 Faltas absolutas.

Estas faltas pueden provenir del fallecimiento del Presidente o renuncia del titular de la presidencia.

En caso de falta absoluta del Presidente de la República

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

Si el Congreso no estuviera en sesiones, la Comisión Permanente nombrara desde luego un Presidente provisional y convocara a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior. Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designara al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo, si el Congreso no estuviera reunido, la Comisión permanente nombrara un Presidente provisional y convocara al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

2.3.2. Faltas temporales

Estas faltas pueden obedecer a cualquier hecho que transitoriamente impida al titular de la presidencia el desempeño de sus funciones, debiendo solicitar del congreso la licencia correspondiente.

Artículo 85 Constitucional. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1° de diciembre, cesara, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido, y se encargara desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, precediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto, la Comisión permanente, designara un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocara a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

2.3.3. Breve explicación de los distintos caracteres del Presidente de la República.

De los someros comentarios que anteceden se habrá advertido que hay cuatro clases de Presidente, a saber: el que suele llamarse comúnmente "constitucional" el "sustituto", el "interino" y el "provisional". El primero es el que se elige popularmente para un periodo de seis años o para completarlo en el caso

de que falte absoluta de aquél ocurra durante los dos años siguientes a su iniciación. El Presidente sustituto es el que designa el Congreso de la Unión para concluir dicho periodo, si la mencionada causa acontece después de esos dos años. Se llama interino el Presidente que nombra el propio congresos mientras se elige a la persona que deba completar el periodo de gobierno, así como el que designa dicho órgano legislativo en los caos de faltas temporales. Por último, tiene carácter de provisional el Presidente que nombra esta Comisión mientras se formulan por el Congreso los nombramientos de Presidente interino o de sustitución en sus respectivos casos. Debemos recordar que por aplicación de principios de no reelección que se consigna en el artículo 83 constitucional, el individuo que haya ocupado la presidencia con cualquiera de las mencionadas calidades no puede jamás a ser Presidente.

2.4. Las Facultades Presidenciales.

2.4.1 Facultades del Presidente en el procedimiento legislativo.

El Presidente de la República interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación de leyes. Estos aspectos caen dentro del principio de la colaboración que los poderes se deben prestar entre ellos.

2.4.1.1 La Iniciativa legislativa

De acuerdo con lo prescrito por el artículo 71 de la Constitución, tienen derecho de iniciar leyes o decretos: a) El Presidente de la República; b) Los diputados y senadores al Congreso Federal, y c) las legislaturas de los Estados. El propio artículo establece que las iniciativas presentadas por el Presidente, las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los

mismos, pasan desde luego a comisión. En cambio, las iniciativas que presenten los diputados o los senadores deben sujetarse a los trámites que indique el Reglamento de Debates.

2.4.1.2. El veto

Conforme al inciso b) del artículo 72 de nuestra Constitución, el Presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envié el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto.

Las finalidades del veto son:

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del legislativo".
- c) Aprovechar la experiencia y le responsabilidad de Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.¹⁴

El Presidente de la República no tiene la facultad de veto respecto a:

- a) Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.
- b) Las facultades de la comisión permanente.
- c) Las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- d) Las facultades del congreso reunido en asamblea única.

¹⁴ Rabasa, Emilio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México, 1980, pp 184-186.

e) El artículo 70 señala que tampoco tiene las facultades de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del congreso.

Proyecto vetado es confirmado, dice el inciso c) del artículo 72, por las dos terceras partes de numero total de votos, entonces ese proyecto se convierte en ley.

Aquí el problema estriba en saber si para superar el veto Presidencial son necesarias las dos terceras partes del numero total de votos de los legisladores en cada Cámara o las dos terceras partes de los legisladores presentes; el problema se complica porque la redacción no es del todo correcta y no lo ha sido en mucho tiempo atrás.

2.4.1.3. La Publicación.

La fracción I del artículo 89 de nuestra Constitución concede e impone al Presidente tres facultades y obligaciones: la primera de ellas es promulgar la ley. Nuestra Constitución emplea el verbo promulgar en el artículo 89, pero en los incisos a) y c) del artículo 72 usa como sinónimos publicar y promulgar.

Publicar es dar a conocer la ley a los habitantes del país y manifestar desde cuando comienza su vigencia. La publicación debe ser hecha a través del medio en que sabemos que se dan a conocer las leyes, que en México es el Diario Oficial. El Presidente esta obligado a publicar la ley, y si no lo hace esa ley no entra en vigor. Ahora bien, la ley fundamental no dejo discrecionalidad al Presidente sobre la Publicación, sino que se la impuso como obligación, y las obligaciones no se pueden eludir, hay que cumplirlas. Entonces ¿Qué hacer ante un Presidente que se niega a publicar una ley? Burgoa opina que el Congreso puede publicar la ley, y esta tesis se corrobora pues en la reforma del artículo 70 de

1977, se indica que la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del congreso, no necesita de promulgación del Presidente para tener vigencia.

En caso de que el Presidente no publique una ley, esta incumpliendo una obligación constitucional, quebrando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo; en consecuencia, esta rompiendo el orden jurídico¹⁵.

2.4.1.4. La Ejecución.

La segunda de las facultades y obligaciones que contiene la fracción I, del artículo 89, es la ejecución de las leyes. El poder Ejecutivo es quien ejecuta la ley, quien la pone en vigor, quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución. La ejecución de una ley -según Tena Ramírez- consiste en realizar actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley expedida por el poder legislativo.

¿Puede el Ejecutivo dejar de aplicar y ejecutar una ley por considerarla anticonstitucional? La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia establece que la constitucionalidad de una ley sólo puede examinarla el Poder Judicial Federal, por medio del juicio de amparo.

Carrillo Flores afirma que el Presidente de la República, como cualquier autoridad, no está obligado a ejecutar una ley que juzgue inconstitucional, si se dan los siguientes requisitos: 1) Que se trate de la contradicción de un precepto constitucional de contenido concreto y 2) Que su ejecución e interpretación estén encomendadas al Poder Ejecutivo.

¹⁵ Carpizo, Jorge. Op Cit. Editorial Porrúa, pp 99-101.

2.4.2. El Presidente como legislador.

El artículo 49 de la Constitución y como excepción al principio de división o separación de poderes que consagra, establece que en los dos casos a que nos vamos a referir el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, o sea, que en ellos éste puede fungir como legislador.

El primero de ellos se contrae al supuesto consignado el artículo 29 constitucional, es decir, cuando se presente una situación de emergencia en la vida institucional normal del país, provocada por las causas que el propio precepto prevé. En esta hipótesis, el Ejecutivo Federal se convierte en legislador extraordinario con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del estado, para expedir leyes, o sea, normar jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama "legislación de emergencia" con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente.

El segundo de los casos apuntados estriba en que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución esto es, para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, " a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país".

2.4.3. Facultad reglamentaria

Esta facultad esta concebida en la fracción I del artículo 89 constitucional": Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión". Proveer significa hacer acopio de medios para obtener o conseguir un fin. Este consiste, conforme a la disposición invocada, en lograr "la exacta observancia", o sea, el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte dicho Congreso. Dicha facultad solo la debe de ejercer el Presidente de la República en la esfera administrativa, esto es, en todos aquellos ramos distintos del legislativo y jurisdiccional, o sea, estrictamente al ramo de la administración publica.

El ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objeto estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados reglamentos heterónomos que, dentro de la limitación apuntada, solo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario, y ni siquiera los secretarios de Estado o jefes de departamento, tiene competencia para elaborarlos.

La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así, al igual que una ley secundaria no debe de oponerse a la Constitución, un reglamento no debe tampoco infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues esta es la condición y fuente de su validez a la que debe estar subordinado.

La necesaria subordinación del reglamento heterónomo a la ley respectiva implica también, lógicamente, que si ésta se abroga, deroga o modifica, aquel experimenta los mismos fenómenos. En el caso de la abrogación legal, el reglamento queda sin aplicación, puesto que se extingue, aunque no exista declaración expresa sobre esta extinción. De la misma manera, si la ley se deroga, el reglamento debe entenderse derogado en lo que concierne a aquellos preceptos que pormenorizan las disposiciones derogadas de la ley, registrándose el mismo fenómeno en cuanto a las modificaciones o reformas legales.

La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República no se agota en la expedición de los reglamentos heterónomos cuya somera idea se ha expuesto. También se desarrolla en lo que concierne a los reglamentos autónomos que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 constitucional. Estos últimos no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar bases generales conforme a la que ésta deba aplicarse con mas exactitud en realidad, sino que por si mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades. Ahora bien, aunque tales reglamentos no detallen las disposiciones de una ley propiamente dicha, ésta debe autorizar su expedición para normar los casos o situaciones generales que tal autorización comprenda.

2.4.4. Facultades administrativas

La órbita competencial del Presidente de la República se compone primordialmente de facultades administrativas, en cuyo ejercicio este alto funcionario realiza actos administrativos de muy variada índole. El conjunto de estos actos integra la función administrativa, la cual, en su implicación dinámica, equivale a la Administración Pública Federal de Estado.

El acto administrativo independientemente de su contenido material, se caracteriza por los elementos concreción, particularidad y personalidad frente a los actos legislativos o leyes, respecto de los actos jurisdiccionales, que también ostentan los mismo elementos, en que, a diferencia de estos, no resuelven ninguna cuestión controvertida¹⁶.

2.4.4.1. Facultades de nombramiento

El Presidente puede designar libremente a los secretarios del despacho y a los oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales "Art. 8, fracciones II y V, tratándose de los ministros agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y oficiales superiores de tales cuerpos armados, empleados superiores de hacienda y procurador de la República, el Presidente puede nombrarlos, para que el nombramiento surta efecto se requiera la aprobación del senado o de la comisión permanente, en su caso. En cuanto a los ministros de la suprema corte, el Presidente debe presentar una terna ante el senado para que este haga el nombramiento respectivo.

2.4.4.2. Facultades de remoción

Estas facultades las puede ejercitar el Presidente libremente en lo que concierna a los secretarios del despacho y a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda. La remoción de los empleados democráticos federales no la puede hacer el Presidente, "ad libitum", sino que con causa justificada, según lo ordena la fracción IX del apartado B del Art. 123 constitucional en relaciona con la fracción II del artículo 89.

¹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob cit. Editorial Porrúa, 790-793.

2.4.4.3. Facultades de defensa y seguridad nacionales.

Estas facultades las tiene el Presidente de la República como jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza aérea, encubriéndole el mando supremo de estos cuerpos para hacer frente a la grave responsabilidad que tiene a su cargo, en el sentido de defender al Estado mexicano, a su territorio y población contra agresiones exteriores y de asegurar el mantenimiento de las instituciones ante trastornos interiores. Congruentemente con estas facultades, dicho alto funcionario está también investido con la de declarar la guerra en nombre de México.

2.4.4.4. Facultades en materia diplomática.

Conforme a ellas, el Presidente es el director de la política internacional de México y sólo a él compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe sobre la base del respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las que propendan a fomentar el intercambio comercial con ellas mediante la celebración de tratados y convenios cuya aprobación incube al Senado (Art. 76 y 133 constitucionales) y no al congreso reunido, como indebidamente lo dispone la fracción X del Art. 89.

2.4.4.5. Facultades de "relación política".

El Presidente, en la situación constitucional de interdependencia y colaboración que ocupa frente al Congreso de la Unión, siempre está en constantes relaciones con este órgano del Estado. En la doctrina de Derecho Público estas relaciones han sido consideradas como "políticas", término que, por ser inadecuado lo hemos sustituido por los vocablos "de supraordinación". Tales relaciones se producen por distintos actos que en el desempeño de sus facultades

realiza el mencionado funcionario, principalmente frente al Congreso, a las Cámaras que lo componen y a la comisión permanente.

2.4.4.6. Intervención del Ejecutivo en el proceso económico: producción, distribución y consumo

El estado interviene en la economía del país, nadie lo discute, e interviene principal y fundamentalmente a través de los instrumentos que posee el Poder Ejecutivo.

Los instrumentos por medio de los cuales el Presidente mexicano tiene en sus manos amplios y variados aspectos, de la economía, son muy diversos; pero entre los más importantes están la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y obras públicas, la política de importaciones y comercio exterior, la política del petróleo, petroquímica y gas, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El Presidente es factor determinante en la economía del país, sus atribuciones y facultades son, muy amplias y sus decisiones, en forma directa o indirecta, afectan a todos los habitantes de México.

La *ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica*, tiene como objeto que el Presidente pueda intervenir en las diferentes facetas del proceso económico: producción, distribución y consumo. Veamos algunas fases de este conjunto normativo: se autoriza al ejecutivo a participar en las actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de servicios de una serie de aspectos

muy importantes, tales como son: artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población del país; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales; artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional; productos que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana, y servicios que afectan la producción y distribución de esas mercancías y no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley. Además, es el propio ejecutivo el que determina qué mercancías y servicios deben considerarse incluidos en los renglones mencionados en este párrafo.¹⁷

2.4.4.6.1. Política monetaria

La política Monetaria persigue fundamentalmente pautar la cantidad adecuada de circulante y de crédito que necesita el país con el objeto de impulsar su desarrollo económico.¹⁸

Su ley orgánica, otorga al banco de México atribuciones para regular la política monetaria a través de una serie de instrumentos como son: el depósito legal que las instituciones bancarias tienen que depositar en el banco, la emisión de billetes y la acuñación de monedas, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores en el mercado abierto, el establecimiento de las tasas mínimas y máximas de las operaciones de las instituciones bancarias, los regímenes selectivos de crédito, etcétera.¹⁹

¹⁷ Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, México 1978. pp. 135-137.

¹⁸ Diego G. López Rosado, *Problemas económicos de México*. México 1970. Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 489.

¹⁹ Las funciones del banco de México se señalan en los artículos 8o y 24 de su ley orgánica

Todas estas funciones del banco de México realmente las determina en última instancia, el Presidente de la República. Veamos por qué: el capital del banco se integra por dos series de acciones la serie "A" que representa el 51% del capital y que sólo puede pertenecer al gobierno federal, y la serie "B" que suscriben los bancos privados asociados al banco de México. Es el Presidente quien nombra a los cinco representantes de la serie "A", entre los cuales puede designar a dos altos funcionarios de la secretaría de hacienda, amén de que el titular de ésta tiene facultad de veto insuperable respecto a una serie de decisiones del consejo del banco, de acuerdo con el artículo 71 de la citada ley orgánica; para que no haya ninguna duda la fracción XI del artículo 31 de la ley orgánica de la administración pública federal indica que corresponde a la secretaría de hacienda y crédito público: "Dirigir la política monetaria y crediticia." Es decir, estas materias son facultad del Presidente de la República que las ejerce a través de la secretaría correspondiente. Al director general del banco lo designa el consejo de administración, pero quien realmente decide ese nombramiento es el Presidente de la República.²⁰

2.4.4.6.2. Los empréstitos

La fracción VII del artículo 73 constitucional, que es larga, y que vamos, por tanto a subdividir, faculta al congreso de la unión para: i) establecer las bases sobre las cuales el Presidente puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; ii) aprobar esos mismos empréstitos; iii] reconocer y mandar pagar la deuda nacional; además, iv) los empréstitos deben celebrarse sólo para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos,

²⁰ Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, México 1978. pp. 138.

salvo v] aquellos que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia de acuerdo con el artículo 29 constitucional.

El congreso fijará las normas según las cuales el Ejecutivo puede celebrar los empréstitos, reglas que deberán ajustarse a lo preceptuado en la ley fundamental; además, deberá aprobar cada empréstito. Estos empréstitos constituyen parte fundamental de la deuda pública que el congreso reconoce y manda pagar a través de las disposiciones contenidas en el presupuesto de egresos que le presenta el presidente de la República y que, en su caso, la cámara de diputados aprueba. Esta es una materia muy delicada para el país, pues no sólo lo compromete económica sino también políticamente; en la realidad, las decisiones respectivas las toma el Presidente de la República.

2.4.4.6.3. La ley de ingresos

En materia hacendaria federal, hay tres actos del Presidente que revisten especial importancia; estos actos deben ser aprobados ya sea por el congreso o por la cámara de diputados y son: la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la cuenta pública.

Respecto a ellos, el poder legislativo tiene lo que se ha denominado el *poder de la bolsa*, es decir que el Ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el órgano legislativo; esto es de especial importancia: recordemos que una de las luchas del incipiente constitucionalismo tuvo como objeto que los reyes

no tuvieran facultades discrecionales para el cobro de impuestos ni para el gasto de éstos, y que fuera necesaria, para ejercer dichos actos, la aprobación de los parlamentos.

Vamos a examinar algunos aspectos de estos tres actos hacendatarios, en los cuales tienen intervención el ejecutivo y el legislativo.

La presentación del proyecto de ley de ingresos es facultad exclusiva del Presidente de la República de acuerdo con el artículo 74, fracción IV, de la ley fundamental y corresponde a la Cámara de Diputados aprobarlo.

La ley de ingresos únicamente realiza una enumeración de las materias sobre las cuales se puede cobrar impuesto, pero no especifica las cuotas, los sujetos del impuesto, la manera de cobrarse, etc., sino que estos aspectos están contenidos en las leyes específicas. Ahora bien, los impuestos contenidos en las leyes específicas tienen vigencia anual, porque anual es la ley de ingresos de acuerdo con el artículo 74. O sea que si la ley de ingresos omite mencionar una materia, sobre ella no se podrán cobrar impuestos. Esto se deriva del principio de la anualidad del impuesto, y de la manifestación de la voluntad del legislador de suprimir ese impuesto, si lo omitió de dicha enumeración. El Ejecutivo hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesita, los que en su mayoría provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y este cálculo lo plasmará en la ley de ingresos. Pero, también en la propia ley, se hace el cálculo de los recursos que se necesitarán para cubrir el presupuesto y que no provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

2.4.4.6.4. El presupuesto de egresos

La actual fracción VI del artículo 74 constitucional, faculta exclusivamente a la cámara de diputados para: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior. El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

El presupuesto tiene una duración anual a partir del 1º de enero y su aprobación es competencia exclusiva de la cámara de diputados.

El proyecto de presupuesto de egresos es un proyecto de ley, y la cámara de diputados le podrá hacer todas las modificaciones que crea necesario. Opinar en sentido contrario, como se ha hecho, implica tratar de mermarle esta facultad a la cámara y concentrar aún más el poder del Presidente para determinar el gasto público; desde luego, éste no es el sentido de la constitución, sino que, al contrario, se hace intervenir a la cámara como un control al ejecutivo en los aspectos de referencia.

De esta forma, se entiende constitucionalmente que el Presidente sólo realizará los gastos que le han sido autorizados en el presupuesto de egresos o en ley posterior, y que deberá emplear los recursos

correspondientes exactamente en el renglón en que le fueron autorizados.

2.4.4.6.5. Cuenta pública

La fracción IV del artículo 74 indica que el objeto de la cuenta pública es conocer los resultados de la gestión financiera, para que se pueda comprobar si los gastos han seguido los criterios señalados en el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas. Dicha fracción continúa expresando que si del examen que efectúe la contaduría mayor de hacienda resultaren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas correspondientes del presupuesto, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades que señala la ley.

A través de la cuenta pública, el presidente debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia Cámara de diputados le señaló en el presupuesto. Éste es el acto más importante por medio del cual la Constitución requiere que el poder Ejecutivo sea controlado respecto a los gastos: que el dinero se gaste en lo que aprobó la propia cámara, y que el manejo de ese dinero se ha hecho con honradez y eficacia.

2. 5. Facultades en relación con la justicia.

Es obligación presidencial facilitar al Poder Judicial que sus órganos requieran para el expedito ejercicio de sus funciones, mediante la suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto.

Además corresponde al Presidente "conceder, conforme a las leyes, indultos y a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal". El indulto a que esta a que esta disposición se refiere es el llamado "por gracia".

El acto jurisdiccional se distingue del administrativo en que aquél persigue como finalidad esencial —y sin que en puridad procesal sea necesariamente una sentencia— la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso, objetivos a los que no propende el segundo. Por consiguiente, por facultades jurisdiccionales se entienden las que se confieren por el derecho a cualquier órgano del Estado para desempeñar la finalidad mencionada. Aunque la competencia constitucional del Presidente de la República esté integrada primordialmente con las facultades administrativas que hemos reseñado y comprenda también a las legislativas en los términos a que igualmente aludimos, incluye asimismo por modo excepcional facultades jurisdiccionales. Así, cuando se trata de cuestiones contenciosas por *límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población*, a dicho funcionario compete resolverlas en *primera instancia* según el procedimiento que prevé y regula la legislación agraria. Si la resolución presidencial no satisface a alguno de los poblados contendientes, el inconforme tiene el derecho de atacarla en *segundo grado*, Suprema Corte, sin perjuicio de su inmediata ejecución (Art. 27 constitucional frac. VII).

Independientemente del caso que se acaba de anotar, las resoluciones restitutorias de tierras y aguas, por su propia naturaleza teleológica, ostentan el carácter de actos jurisdiccionales que emite el Presidente, índole de la que también pueden participar las *resoluciones* dotatorias si en el curso del procedimiento agrario respectivo, en la primera o segunda instancia, se planteo

alguna cuestión contenciosa por los dueños, poseedores o propietarios predios sobre los que se finque la dotación. La naturaleza jurisdiccional que en este supuesto presentan las resoluciones dotatorias es meramente formal y no excluye su carácter sustancialmente social, por entrañar la culminación de la primera etapa de la Reforma Agraria, que ha sido uno de los principales objetivos de la Revolución de 1910 y que aún no se logra cabalmente.²¹

2.6. Como jefe del Ministerio Público Federal.

El artículo 102 de la Constitución nacional, que establece la organización y formación del "Ministerio Público de la Federación", concede al titular del poder Ejecutivo la facultad de nombrar remover a sus funcionarios, por lo que convierte al Presidente de la República en jefe del Ministerio Público. El artículo 103 en su primer párrafo establece lo siguiente: La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Por su parte, al referirse a las demás funciones que el mismo artículo encomienda al Procurador General de Justicia Daniel Moreno afirma: "Estas atribuciones indican la importancia de esta función, que sirve para establecer una colaboración entre los poderes Judicial y Ejecutivo, dándole mayor fuerza al segundo... Además el propio Procurador, que nombra y remueve el Ejecutivo, interviene en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes, que constituyen sus segundas manos²².

²¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 796-797.

²² Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa.

CAPITULO III

3. Diversos tipos de responsabilidad Jurídica.

Los funcionarios públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, civil, política y penal.

La responsabilidad administrativa se deriva de la obligación los servidores públicos de "guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen" antes de tomar su posesión de su cargo (artículo 128 constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos de Estado que los funcionarios personifican o encarnan, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determine. La responsabilidad administrativa se origina, comúnmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal.

Por responsabilidad civil del servidor público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeñe son irrelevantes. Tan es así, que el artículo 114 de la Constitución declara que "En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público", sin distinción de categorías. La responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que todo funcionario en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparación correspondiente. Esa responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil o de delito o faltas oficiales. En el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues sólo en el supuesto de que no los tenga o sean

insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae la responsabilidad subsidiaria (Artículos 1910 y 1928 del Código Civil Federal. En el segundo caso la responsabilidad esta prevista en el artículo 5 de la Ley de Responsabilidades de febrero de 1940, precepto que disponía: "La imposición de las sanciones a que se refiere esta ley por delitos o faltas oficiales, debe entenderse sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito, en su caso, el derecho de la Federación o de los particulares para hacerla efectiva o para exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado, por daños y perjuicios, al cometer los hechos u omisiones que se le imputen. Esta responsabilidad será exigible siempre que se comprueben los daños y perjuicios ocasionados con dichos actos u omisiones, aun cuando se absuelva al inculcado en el procedimiento penal"²³.

En la actualidad la imputación de un delito puede dar lugar a la persecución penal de los servidores públicos, pero existen dos categorías de estos: los que pueden ser consignados ante un juez penal como cualquier ciudadano y los que disponen de la protección prevista en el artículo 111 de la Constitución. Estos funcionarios, para ser sometidos a un proceso penal, deben previamente tener un juicio de procedencia; es decir, cuentan con una inmunidad relativa, que sólo puede levantarse mediante Declaración de procedencia hecha por la Cámara de Diputados. En materia penal, el Presidente de la República está sujeto al régimen específico que solamente es aplicable a este funcionario. Ya que solo se le puede acusar por traición a la patria y delitos graves del orden común, y el juicio no se realiza ante los tribunales del Poder Judicial, sino que se conduce por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, una, la de Diputados, en condición de fiscal y la otra, la de Senadores, con el carácter de Juez²⁴.

²³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob cit. Editorial Porrúa, pp 554.

²⁴ Andrade Sánchez, Eduardo. El desafuero en el sistema Constitucional Mexicano. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, pp 163-168.

3.2. El fuero constitucional

Los altos funcionarios, como el Presidente de la República, los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema Corte, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la Nación, gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

El fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como fuero-inmunidad y como fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

El fuero como inmunidad, es decir como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la ley fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que éstos "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus encargos" sin que "jamás puedan ser reconvenidos por ellas"; Así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 in fine constitucional que dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su cargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.²⁵

Tratándose de los senadores y diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño de su encargo, es decir, con motivo de las funciones

²⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob Cit. Editorial Porrúa, 558-562.

que realicen como miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Dicho de otra manera, no por el hecho de ser diputado o senador, la persona que encarne la representación correlativa goza de la inmunidad previstas en el artículo 61 constitucional, sino únicamente cuando esté es su ejercicio funcional. Dice Don Felipe Tena Ramírez, que respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo que si la expresión de las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituye²⁶.

Otro caso de fuero-inmunidad que previene la Constitución es el que se refiere al Presidente de la República y se traduce en que éste, durante el tiempo de su encargo (no simplemente durante el desempeño de sus funciones, es decir, con motivo de su actuación inherente a su alto puesto, como sucede con los diputados y los senadores) sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, (artículo 108 in fine), gravedad cuya estimación queda a criterio de la Cámara de Senadores (artículo 109). Por ende, durante su periodo funcional, el Presidente de la República goza de inmunidad respecto a cualquier delito oficial. Nótese, sin embargo, que dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del Jefe del Ejecutivo Federal por delitos comunes u oficiales que pueda cometer durante el tiempo y el ejercicio de su puesto, sino que solo equivale a que, en el periodo de su gestión gubernativa, únicamente puede ser acusado por traición a la patria y hechos delictivos graves del orden común. Además, si dicha acusación hubiese sido desestimada por el Senado al presentarse durante el periodo presidencial, ello no implica que, una vez expirado éste, no se acuse ante el Ministerio Público que corresponda por tales hechos delictivos a la persona que haya tenido el cargo de Presidente de la República, teniéndose en cuenta, las reglas sobre prescripción de la acción penal.

²⁶ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, pp 553.

Esta responsabilidad restringida del Jefe del Estado la justifica don Felipe Tena Ramírez, con las siguientes consideraciones, "La Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el Jefe del Ejecutivo, dice, con el objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera"²⁷.

3.2.1 El fuero-no procesabilidad.

El fuero se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales o locales, no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 de la Constitución. En otras palabras, el fuero, bajo aspecto que estamos tratando, no implica irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso a que se refiere el artículo 61 de nuestra ley fundamental, ni la irresponsabilidad jurídica relativa a que alude su artículo 108 in fine y por lo concerniente al Presidente de la República. La no procesabilidad realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate de la llamada declaración de procedencia, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los mismos ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a que se refiere el primer párrafo del artículo 108 constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, estos altos funcionarios federales si son responsables por delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, sólo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que, según acabamos de afirmar, es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por el primer tipo delictivo.

²⁷ Tena Ramírez, Felipe. Ob cit. Editorial. Porrúa. Pp 554

3.3. El juicio político

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero del artículo 110 constitucional, así como los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los tribunales Superiores de las entidades federativas pueden ser encausados en juicio político, que culmina con la sentencia en que se pueden imponer como sanciones la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza dentro del servicio público, que sólo procede por los actos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y de los que sean responsables los funcionarios anteriormente señalados.

Es la Cámara de Diputados la que formula la acusación respectiva ante el Senado, previa declaración de la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en la sesión que corresponda. El Senado, previa dicha acusación, se erige en jurado de Sentencia, pudiendo aplicar las sanciones ya mencionadas por resolución de las dos terceras partes de los senadores que concurran a la sesión respectiva. Tanto ante la Cámara de Diputados como ante la de Senadores, el funcionario presuntamente responsable tiene el derecho defenderse, es decir, goza de la garantía de audiencia instituida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional. En cuanto al procedimiento ante uno y otro de dichos cuerpos colegiados en que se sustancia el juicio político, nos remitimos a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, publicada el 31 de diciembre de 1928. Por último, las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras en los que a dicho juicio concierne son inatacables, sin que contra ellas proceda recurso alguno ni el amparo.

3.3.1. Procedimiento en el juicio político

Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito de denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado.

Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

La determinación del juicio político se encuentra establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se sujetará al siguiente procedimiento:

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

b) Una vez ratificado el escrito, la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo turnará a las Comisiones que corresponda, para la tramitación correspondiente. Si se trata de una denuncia presentada en lengua indígena,

ordenará su traducción inmediata al español y lo turnará conforme al procedimiento establecido;

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

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

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

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

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, conforme a los artículos anteriores, dentro del plazo de sesenta días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

La Sección Instructora entregará las conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación. La Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.

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

emplazamiento. Con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

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

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

ARTÍCULO 110 Constitucional - Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces de Fuero Común del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

3.4. Declaración de procedencia y responsabilidad penal.

El Título Cuarto de la Constitución ya no emplea los términos "fuero" y "desafuero" para significar, respectivamente, la prerrogativa de no procesabilidad de los altos funcionarios por los delitos del orden común y la remoción de tal prerrogativa con el objeto de que queden a disposición de la autoridad judicial que deba procesarlos. La fracción I del Artículo 109 de la Constitución declara enfáticamente 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 en 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 da origen al llamado juicio político. Ahora bien, el artículo 111 constitucional, mantiene el fuero de no procesabilidad para los Diputados.

Dicho fuero estriba en que ninguno de estos funcionarios públicos puede ser procesado por cualquier delito tipificado en la legislación penal, mientras La Cámara de Diputados no declare "por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculcado (primer párrafo del artículo 111 de la Constitución).

Los efectos de la "declaración de procedencia" consisten en que el funcionario desafortunado quede a disposición de las autoridades competentes para que éstas actúen conforme a la ley y en la separación de su encargo mientras dure el proceso penal correspondiente y si en éste se dicta sentencia absolutoria "el inculcado podrá reasumir su función", pero si fuese condenatoria, independientemente de la pena que se le imponga, no se le condenará la gracia del indulto si el delito si perpetró "durante el ejercicio de su encargo" (Ídem, párrafo séptimo).

Las declaraciones de procedencia, o sea, las resoluciones de desafuero que pronuncie la Cámara de Diputados son inatacables, sin que, por ende, sea ejercitable contra ellas ningún recurso ni el juicio de amparo.

Además las sanciones penales que prevea la legislación respectiva, el mismo artículo 111 constitucional consigna sanciones de carácter económico cuando el delito de que se trate haya causado daños o perjuicios patrimoniales o a través de él su autor haya obtenido beneficio económico. El monto de tales sanciones económicas se debe calcular de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita", sin que dicho monto deba exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En lo que concierne a la prescripción de la acción penal por los delitos comunes que cometan los servidores públicos durante el tiempo de su encargo, dicha figura jurídica se debe normar por lo que establezca la legislación penal aplicable, sin que los plazos respectivos deban ser inferiores a tres años, interrumpiéndose en todo momento en que los funcionarios que gocen de fuero desempeñe algún cargo a los que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución.

3.4.1. Procedimiento para la declaración de procedencia.

El procedimiento de la declaración de procedencia se encuentra establecido en la Ley Federal de Responsabilidades para los servidores públicos y menciona lo siguiente; Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda precederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como a la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, 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.

ARTÍCULO 111 Constitucional- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

3.5. Delitos comunes y delitos oficiales.

La diferencia entre los delitos comunes o delitos oficiales no la da la Constitución. Bien es cierto que en nuestro léxico jurídico suele darse el nombre de comunes a las normas locales en oposición a las federales; pero manifiestamente no es ésta la acepción que adopta el artículo 108 cuando establece que los altos funcionarios "son responsables por delitos que comentan durante el tiempo de su encargo y por delitos faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo". Aquí se contraponen los delitos comunes (federales y locales) a los delitos oficiales, que son aquellos en que se incurre con motivo del ejercicio de la función protegida por el fuero. Del desafuero en caso de delitos comunes, trata el artículo 109. Es competente para ello la Cámara de diputados, erigida en Gran Jurado, denominación impropia, pues la Cámara de Diputados no juzga.

La decisión consiste en declarar (por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman) "si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

Tratándose de delitos oficiales, en su conocimiento no interviene una sola Cámara, como en los delitos comunes, sino las dos; la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción de sentencia.

El Senado no puede actuar sin la previa acusación del fiscal, que es la Cámara de Diputados, la cual debe tomar su decisión por simple mayoría de los presentes, ya que la Constitución no prevé mayoría especial. La Cámara de Senadores inicia, por virtud de la acusación, un verdadero juicio, que por serlo justifica, ahora si la denominación de Gran Jurado, que el artículo otorga a aquella Cámara. Debe al efecto oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime convenientes, para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, ya sea que absuelva o condene.

CAPÍTULO IV

4. Responsabilidad de los Presidentes latinoamericanos.

En la República de Argentina, el Presidente de la República no puede ampararse de inmunidad alguna para escudar su responsabilidad, sea esta política, por delitos políticos, o por crímenes comunes. Sólo goza de jurisdicción privilegiada, en el antejuicio político, como es imprescindible en tan alto funcionario. El artículo 45 de la Constitución Nacional de Argentina, dice que: "Sólo la Cámara de Diputados ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes".²⁸

Artículo 45 de la Constitución Argentina.- Solo a ella (la Cámara de Diputados) ejerce el derecho de acusar ante el Senado, al Presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

Este precepto comprende tres clases de responsabilidades: a) política ("mal desempeño"); b) delitos políticos ("delito en el ejercicio de sus funciones"); y c) "crímenes comunes". Pero no se hace diferencia alguna en cuanto a procedimiento y responsabilidad, salvo en caso de delito, en que puede ser perseguido finalmente, conforme "a las leyes, ante los tribunales ordinarios".

²⁸ Jiménez de Asúa, Tratado de Derecho Penal, Argentina 1988, Tomo 2, pp. 1215-1217.

El procedimiento es éste: la Cámara de Diputados acusa, después de haber conocido los hechos, declarando "haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes". Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros presentar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será Presidido por el Presidente de la Suprema Corte.

El fallo político "no tendrá mas efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo de la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante tribunales ordinarios".

En Chile, su Constitución Nacional, responsabiliza al Presidente de la República "por actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes". En esas vagas expresiones queda abarcada la responsabilidad política, la correspondiente a delitos políticos y la relativa a delitos comunes (infracción de "leyes") y hará el Senado la declaración de culpabilidad, por la que el acusado queda destituido de su cargo, a quien juzgará en caso de delito "el Tribunal ordinario competente".

Según la Constitución peruana, "el Presidente de la República sólo pudo ser acusado por traición a la patria; por haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias; por haber disuelto al Congreso, o impedido o dificultado su reunión o su funcionamiento, o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones". El Presidente de la República puede

quedar suspendido de sus funciones por hallarse sometido a juicio conforme al Artículo 150²⁹.

Artículo 150 de la Constitución peruana.- Son atribuciones del Senado:...

8. Autorizar, por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello. Autorizado el enjuiciamiento, el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones

La Constitución cubana, distingue dos clases de delitos que el Presidente de la República puede cometer, siendo distinta en cada caso la jurisdicción a que se le somete; delitos políticos y delitos de carácter común. Con respecto a los primeros el Senado constituido en Tribunal tiene atribución para juzgar "al Presidente de la República cuando fuere acusado por la Cámara de Representantes de delito contra la seguridad del Estado, el libre funcionamiento de los poderes legislativo o judicial, o de infracción de los preceptos constitucionales". A los otros delitos antes mencionados: "el Presidente será responsable ante el pleno del Tribunal Supremo de Justicia, por los delitos de carácter común que cometiere durante el ejercicio de su cargo, pero no podrá ser procesado sin previa autorización del Senado, acordada por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En este caso, el Tribunal resolverá si procede suspenderlo en sus funciones hasta que recaiga la sentencia".

En la Constitución ecuatoriana, existe una específica enumeración de los delitos de que especialmente responde el más alto mandatario; "Incorre en especial responsabilidad el Presidente de la República o quien ejerciere

²⁹ Jiménez de Asúa, Tratado de Derecho Penal. Argentina 1988, Tomo 2, pp. 1218-1219

el cargo, ante todo, por traición a la Patria o por conspiración contra la República. Es también especialmente responsable por infringir la Constitución y las leyes; violar las garantías constitucionales; Atentar contra las otras funciones del Estado; Negar la sanción de la ley cuando estuviere obligado a darla, o dificultar su promulgación; provocar guerra injusta y ejercer facultades extraordinarias sin tenerlas con arreglo a la Constitución o abusar de ellas". Le acusa la Cámara de Diputados y conoce de la acusación la Cámara del Senado, que estará presidida por el Presidente de la Corte Suprema. Cuando no se trate de la conducta oficial, el Senado se limitara a declarar si ha lugar o al juzgamiento; y en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición el respectivo Juez o Tribunal".

Son sumamente parcas en declaraciones al respecto, la Constitución de Venezuela y la de Guatemala. La primera se limita a decir "que son atribuciones de la Corte Federal y de Casación, conocer de las acusaciones contra el Presidente o el que haga sus veces", y añade " cuando el delito fuere común, pasará el proceso al tribunal ordinario competente y cuando fuere de naturaleza política continuara conociendo la Corte hasta la sentencia definitiva" pero se había inscrito además en el artículo 200, esta disposición "El Presidente de la República es responsable solidariamente con los ministros de despacho, de los actos de su administraron, además de la responsabilidad personal que le corresponda por traición a la patria y por delitos comunes".

La Constitución guatemalteca, mas que contener normas breves, lo que hizo es escribir una disposición remitente, en que se dice que el "Presidente de la República es responsable de sus actos ante el Congreso, en los casos y en la forma que determina la ley de responsabilidades".

La Constitución brasileña establece un sistema de enumeración de Crímenes políticos, por los que debe ser responsabilizado el Presidente, remitiendo como lo hizo la Constitución española, a una ley especial la definición de delitos por los que se le exigirá responsabilidad, así como la forma de acusarle y juzgarle. Los delitos comunes quedan distinguidos de ellos.

De la Responsabilidad del Presidente de la República de Brasil

Art. 85 de la Constitución de Brasil: Constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal y, especialmente contra:

- I. La existencia de la Unión;
- II. El libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes constitucionales de las unidades de la Federación;
- III. El ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales;
- IV. La seguridad interna del País;
- V. La probidad en la Administración;
- VI. La ley presupuestaria;
- VII. El cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.

Párrafo único. Esos delitos serán definidos en ley especial, que establecerá las normas de proceso y enjuiciamiento.

Art. 86 de la Constitución de Brasil. Admitida la acusación contra el Presidente de la República por dos tercios de la Cámara de los Diputados, será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal, en las infracciones penales comunes, o ante el Senado Federal en los casos de responsabilidad.

1o. El Presidente quedará suspendido en sus funciones:

I. En las infracciones penales comunes, una vez recibida la denuncia o la querrela por el Supremo Tribunal Federal;

II. En los delitos de responsabilidad después del procesamiento por el Senado Federal.

2o. Si, transcurrido el plazo de ciento ochenta días, no estuviese concluido el juicio, cesará la suspensión del Presidente, sin perjuicio del regular proseguimiento del proceso.

3o. Entretanto no se dicte sentencia condenatoria, en las infracciones comunes, el Presidente de la República no estará sujeto a prisión.

4o. El Presidente de la República, durante la vigencia de su mandato, no podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones.

Art. 102 de la Constitución de Brasil. Es competencia del Supremo Tribunal Federal, principalmente, la garantía de la Constitución, correspondiéndole:

I. Procesar y juzgar, originariamente:

a. La acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales;

b. Al Presidente de la República, al Vicepresidente, a los miembros del Congreso Nacional, a sus propios Ministros y al Procurador General de la República en las infracciones penales comunes;

4. 2. Responsabilidad del Presidente de la República Española.

El Presidente de la República Española, conforme a las disposiciones de su Constitución, no goza de inmunidad alguna y sólo, en materia de delitos comunes, de un privilegio dilatorio de la acción. Las reglas para exigir las responsabilidades políticas y criminales, se contienen en primer termino en los artículos 81-82, 85 y 121 de la Constitución Republicana y en la Ley del 1 de abril de 1933, que “regula el procedimiento para exigir la responsabilidad criminal del Presidente de la República”.

Para hacer mas ordenado su estudio lo dividimos según las responsabilidades que le pueden ser exigidas; a) Responsabilidad política; b) Responsabilidad por infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales; y c) Responsabilidad criminal por delitos comunes.³⁰

a) Responsabilidad política. A la responsabilidad meramente política del Presidente de la República, independientemente de sus deberes constitucionales y de concretos tipos del delito. Y se refiere a la destitución del Presidente antes de que expire su mandato. La iniciativa de destitución se tomara a propuesta de las tres quintas partes de los miembros que compongan el Congreso y desde este instante el Presidente no podrá ejercer sus funciones.

b) Responsabilidad por infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales. Aquí surge ya la responsabilidad de índole penal. Por este delito político puede ser inculpada la más alta magistratura en la forma que previene el artículo 85: “el Presidente de la República es criminalmente responsable de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales. El Congreso por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de sus

³⁰ Jiménez de Asúa. Tratado de Derecho Penal, Argentina 1988, Tomo 2, pp. 1225-1227.

miembros decidirá si procede acusar al Presidente ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. En caso afirmativo el Presidente quedará destituido, procediéndose a una nueva elección y la causa seguirá sus tramites.

c) Responsabilidad por delitos comunes. Por delitos que no entrañen infracción de las obligaciones constitucionales, se sujetara a las siguientes reglas; Primera- No podrá ejercitarse acción alguna de este género durante el mandato presidencial. Segunda- Tan pronto como termine éste, ya sea por expiración del plazo constitucional, ya por destitución de acuerdo al articulo 82 de la ley fundamental de la República, ya por cualquier otra causa cualquiera, podrán ejercitarse dichas acciones. Tercera- la acusación habrá de formularse ante el Tribunal Supremo en pleno, y se ajustará a lo prevenido en la ley de Enjuiciamiento criminal.

Tan sabias disposiciones cayeron al ser abolida la República democrática española por la traición, y la ayuda de Hitler y Mussolini.

4.3. Responsabilidad del Presidente de la Republica Mexicana

El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo solo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común según el articulo 108 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mientras que la responsabilidad es absoluta para otros altos funcionarios, por cuanto responden de toda clase de delitos, para el Presidente de la República queda limitada a los delitos que se acaban de mencionar. La Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única

para el jefe del Ejecutivo, con el objeto de protegerlo contra la decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera. La Constitución de 1857 era menos estricta que la actual, pues autorizaba el desafuero, no sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, sino también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (artículo 103). Como ningún Presidente mexicano estaba a salvo de cometer alguno de los dos últimos delitos, por ese solo hecho quedaba a merced de las Cámaras. 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 norma primitiva que restringe la responsabilidad del Presidente, incluye asimismo el procedimiento especial para hacer exigible dicha responsabilidad. En su parte final, el artículo 109, que se refiere a delitos comunes, determina que cuando se trate del Presidente de la República, “sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se trate de un delito oficial”.

El Presidente de la República solo puede responder por un delito oficial: el de traición a la patria, y por los delitos graves del orden común. Pero uno y los otros se identifican para el efecto de ser tratados como oficiales. Se quiso enmendar la Constitución de 1857 y que denunció Rabasa, al dejar la suerte del Jefe del Ejecutivo en manos de la sola Cámara de Diputados, que podía desaforarlo por delitos graves del orden común.³¹

³¹ Tena Ramírez, Felipe. Ob cit. Editorial Porrúa. pp 570-571

El segundo párrafo del artículo 108 y el cuarto párrafo del artículo 111 de nuestra Constitución, establece que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base a la legislación penal aplicable.

De este modo, a diferencia de los altos servidores públicos mencionados en los dos párrafos anteriores, respecto de los cuales se requiere sólo la resolución de la Cámara de Diputados para que se pueda proceder penalmente en su contra, en el caso del Presidente de la República se establece un requisito más complejo para preservar así la continuidad de la relevante función constitucional del Ejecutivo Federal, previéndose para el efecto una doble instancia –tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores- que debe agotarse para proceder en su contra y sólo en caso de traición a la patria y delitos graves del orden común. Incluso, a diferencia del resto de los servidores públicos indiciados, los cuales, de haberse declarado que ha lugar a proceder en su contra, quedan a disposición de las autoridades competentes, en el caso del Presidente de la República es la propia Cámara de Senadores a la que corresponde, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 110, adjudicar la sanción prevista en la legislación penal aplicable.

4.3.1 Traición a la patria

Definición común.

A) Delito contra la soberanía, la integridad, o el honor de la Nación Estado de la cual es súbdito quien lo comete.

B) Traición en general es la conducta de aquel que siendo depositario de la confianza o amistad de una persona o institución, obra deslealmente para con ella o sus intereses.

Sinónimo: crimen de lesa nación.

Definición técnica.

La jurisdicción penal castrense el delito de traición es el de mayor gravedad y máximo deshonor, ya que consiste en servir al enemigo y, por extensión, en atentar contra los intereses supremos de la patria sea en guerra o en paz.

El vocablo traición debe reservarse penalmente para calificar lo que atente contra el Estado y la Nación al servicio de los extraños y denominar como rebelión el alzamiento contra el régimen o gobierno de ese mismo Estado o pueblo, pero sin conculcar los deberes de patriotismo ni comprometer las bases de la nacionalidad.

Desarrollo y explicación del concepto.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sobre el delito de traición a la patria, en el artículo 22, in fine, determina que puede imponerse la pena de muerte a quien lo cometa cuando el país se encuentre en guerra con el extranjero; en su artículo 108 señala que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por este delito y otros graves del orden común, siguiéndose de procedimiento relativo dispuesto en el artículo 111.

Sus antecedentes inmediatos se hacían en la Constitución de 1857, artículo 28 y 108, respectivamente el mediato en la Constitución de 1824 artículo 88, fracción I.

El Código Penal expedido el 13 de agosto de 1981 por el Presidente Pascual Ortiz Rubio, (libro segundo, título primero, "Delitos contra la Seguridad de la Nación"), en sus artículos 128-126 tipifica la traición a la patria en múltiples formas que describe y pueden, grosso modo, resumirse en todo acto que se realice contra la independencia, soberanía o integridad de la nación, en beneficio de un gobierno extranjero, castigado con penas que fluctúan de dos a cuarenta años de prisión y multas hasta \$50,000.00.

Sus antecedentes los encontramos en el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, expedido por el Presidente Emilio Portes Gil el 30 de septiembre de 1929, y en vigor desde el 15 de diciembre siguiente, artículos 356-371, y en el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de Baja California expedido por el Presidente Benito Juárez el 7 de diciembre de 1871, y en vigor el 1 de abril de 1872.

El Código Penal, expedido por el Presidente Abelardo L. Rodríguez el 28 de agosto de 1933, en el libro segundo, título sexto, "Delitos contra la seguridad exterior de la nación", primero en sus artículo 203-205 tipifica la traición a la patria en múltiples formas que describe y pueden, grosso modo, resumirse en inducir a una potencia extranjera a declarar la guerra o México a concertarse con ella, pasarse al enemigo y toda acción u omisión que favorezca a este en operaciones bélicas contra el país, o bien en el caso de estar de acuerdo con un gobierno extranjero o súbdito de este para ocasionar cualquier daño o perjuicio a la patria; las penas correspondientes son en general de muerte y en dos casos de 9 ó 15 años de prisión.

Es de hacerse notar que en los ordenamientos penales y castrense artículo 205, se tipifica también el delito de conspiración como el acuerdo de dos o más personas para la comisión de la traición a la patria y los medios para llevar a efecto su determinación, puniéndose con prisión de varios años.

En el Código federal penal en el artículo 123 se establece lo siguiente:

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

III.- Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su

libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra;

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

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

VI.- Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno 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 aquel 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 gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración;

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

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

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

4.3.2. Delitos graves del orden común

Locución utilizada en el último párrafo del artículo 108 constitucional relativa a la causal de responsabilidad del Presidente de la República. Del texto constitucional se desprende que el Presidente es únicamente responsable por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

La Constitución entiende como distintos tanto a los delitos graves del orden común como a los denominados simplemente delitos comunes. En contraste con los delitos oficiales que han sido objeto de enumeración y determinación a través de la historia constitucional mexicana, los llamados

delitos graves del orden común han permanecido indeterminados y sujetos a controversia.

Esta controversia se concentra en el debate sobre diversas tesis explicativas: 1) si los delitos graves son aquellos que privan al inculcado de la garantía de libertad caucional a que se refiere el artículo 20 fracción I de la Constitución (Herrera y Lasso); 2) si son aquellos cuya pena máxima puede ser la pena de muerte según el artículo 22 constitucional; 3) si la determinación de tales delitos no es posible a menos que la propia Constitución (Tena Ramírez,) o una ley secundaria los determine y, por Congreso de la Unión atendiendo a las circunstancias y al delito cometido.

La responsabilidad del Presidente de la República y de otros funcionarios públicos, fue adoptada en México a partir del sistema norteamericano de responsabilidades y plasmada en la Constitución de 1857. Existen antecedentes importantes en nuestra historia como la Tercera Ley Constitucional de 1836 que ya establecía la diferencia entre delitos oficiales y delitos comunes cometidos por funcionarios públicos. Desde entonces se ha entendido por delitos comunes aquellos perpetrados por funcionarios o empleados públicos fuera del desempeño de la función o encargo.

La Constitución de los Estados Unidos de América en su artículo II sección 4a., determina como causa de remoción del Presidente la sentencia en su contra por la comisión de los delitos de traición, cohecho y otros "delitos e infracciones graves". La primera Ley de Responsabilidades Oficiales del 3 de noviembre de 1870, al enunciar los delitos oficiales de los altos funcionarios, hacían alusión a "cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en punto de gravedad", haciendo así un uso muy similar de la terminología jurídica norteamericana.

De acuerdo con la Constitución vigente, la existencia de infracciones graves como una de las vagas causales de responsabilidad, ha sido suprimida para contrastar con el sistema original de responsabilidad, para referirse sólo a delitos que se entienden previa y debidamente tipificados en la ley.

En México hasta antes de 1857, el Presidente no podía ser acusado por ningún delito cometido sino hasta pasado cierto lapso (que era de un año) después de haber concluido su gestión. A partir de la Constitución de ese año, los únicos delitos por los que puede ser responsable, es por los calificados de graves, gozando en consecuencia de inmunidad con relación a todos los demás delitos comunes.

La justificación para limitar esta responsabilidad penal radicó en la necesidad de proteger al cargo del Presidente de la República contra acusaciones por infracciones leyes.

Como ya mencionamos, la problemática del presente tema se reduce a determinar la gravedad de los delitos. Las tesis sustentadas respecto de los delitos graves han sido las siguientes:

1. Aquellos delitos que privan al inculpado de la garantía de libertad caucional. Manuel Herrera y Lasso³² considera que en la propia Constitución se encuentra la regla para determinar la gravedad de un delito. Es de interpretarse que el artículo 20 fracción I, al referirse a la libertad provisional bajo caución, determina que los inculpados de algunos delitos considerados lo suficientemente graves, no gozan de la garantía caucional que la disposición consagra. Esta gravedad se traducía anteriormente en

³² Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Constitucionales. México, pp 189-192.

una regla de aplicación de la pena: cuando el término medio aritmético era mayor de cinco años de prisión. Dicho término se obtenía al calcular la media de la suma de las penas mínima y máxima que la ley correspondiente imponía a cada delito. En la actualidad la fracción I del artículo 20 constitucional establece que inmediatamente que lo solicite el inculcado, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. Es aquí donde radica una grave dificultad, ya que la Constitución establece que el Presidente de la República no puede ser juzgado por delitos graves del orden común, cuales son los delitos graves del orden común, y por tal motivo a éste no se le puede juzgar por los delitos graves establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 194, que son los siguientes:

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, previsto en los artículos 146 y 147;
- 8) Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;
- 9) Evasión de presos, previsto 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 primero 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 cúbicos de madera, o se trate de la conducta precisa 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.

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 manejen 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.

2. Aquellos delitos en los que la pena de muerte puede ser impuesta. La interpretación original de Tena Ramírez³³ se leía de acuerdo a los

³³ Tena Ramírez, Felipe. Op cit, pp 558-559.

delitos no políticos, no contemplados en el artículo 22 constitucional: traición a la patria, parricidio, homicidio con alevosía, premeditación o ventaja, plagio, incendio intencional, piratería y el ser salteador de caminos o reo de otro delito grave del orden militar. Estos delitos deben considerarse graves precisamente por la gravedad de la pena que es la pena de muerte.

3. Aquellos delitos que sean determinados expresamente en la Constitución o en la ley reglamentaria. Según esta tesis, actualmente no hay posibilidad de determinar cuales son los delitos graves del orden común. Tena Ramírez sostiene actualmente que debe ser facultad del poder constituyente la tipificación de los delitos graves, pues de lo contrario, el Presidente de la República estaría a merced del arbitrio del Congreso para fijar en una ley secundaria los supuestos de su responsabilidad penal. Similar argumento fue sostenido por la doctrina norteamericana del pasado siglo a través de William Rawle y Joseph Story quienes condenaron la idea de que el Congreso pudiera supeditar mediante la expedición de una ley, la determinación de los delitos e infracciones graves cometidos por el Presidente.

Por otra parte, la tendencia legalista tuvo un intento de quedar plasmada, cuando en 1947 se presentó un proyecto de reformas a la Constitución sobre esta materia. En la parte conducente se expresaba que el Presidente sólo podía ser acusado "por delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley". Cabe mencionar que esta forma finalmente no prosperó.

Aquellos delitos que a juicio del Congreso de la Unión se determinen casuísticamente. Thomas Cooley consideró que la determinación de los delitos e infracciones graves debía estar a cargo del Congreso, apreciando caso por caso los delitos de los funcionarios inculpados. Las críticas en

México de Tena Ramírez y Juan José González Bustamante³⁴ han sido contundentes para alejar del arbitrio del Congreso, la de terminación de tan importante materia.

Cabe señalar de que, a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se esclarezca lo que debe entenderse por "delitos graves del orden común" el Constituyente Permanente ha hecho caso omiso y persiste en la indefinición respectiva. De este modo, la doctrina ha sostenido que los delitos graves son aquellos en los 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 aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte, según el artículo 22 constitucional; o bien, que es atribución de la Cámaras del Congreso de la Unión proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido.³⁵

4.4. Igualdad jurídica

La idea de igualdad ha sido, desde la antigüedad, una exigencia ética fundamental que ha preocupado profundamente a la ciencia política, a la filosofía moral, a la filosofía política, así como a la dogmática jurídica y a la filosofía de derecho.

La idea igualitaria está asociada con las instituciones republicanas y democráticas, en las cuales la participación igualitaria es condición indispensable. La idea de igualdad ha sido considerada, desde la

³⁴ González Bustamante, Juan José. Los delitos de los altos funcionarios y fuero constitucional. México, pp 88-90.

³⁵ Carbonell, Miguel. Constitución Política Mexicana comentada. Editorial UNAM y Porrúa.

antigüedad clásica, condición de la democracia -ideal político del mundo moderno-. La igualdad, sin embargo, no es la única exigencia que reclama el ideal democrático. Los problemas particularmente afectan la organización del Estado. Garantizar la participación igualitaria de los ciudadanos en el gobierno del Estado el acceso igualitario a la administración de justicia, compensar las desventajas materiales, determinar las relaciones entre la libertad y la igualdad son problemas que preocupan profundamente a la dogmática constitucional.

La igualdad, por otro lado, es considerada elemento fundamental de la justicia. En efecto, la justicia únicamente puede existir entre personas que son tratadas de la misma manera en las mismas circunstancias y cuyas relaciones, en tales circunstancias, son gobernadas por reglas fijas. Este tipo de problemas, como veremos, se encuentran más vinculados con el funcionamiento del orden jurídico.

El requerimiento de igualdad no significa: 'lo mismo para todos'. El requerimiento igualitario de la justicia significa que, por un lado, los iguales deben ser tratados igual y por otro, los desiguales deben ser tratados teniendo en cuenta sus diferencias relevantes. Los corolarios de la igualdad son la imparcialidad y la existencia de reglas fijas. La justicia requiere imparcialidad en el sentido de que la discriminación o el favor en el trato de individuos es hecho sólo en virtud de circunstancias, relevantes. Si un padre favorece a un hijo por encima del otro, sin fundamentos relevantes para tal discriminación, el trato es desigual y, por tanto, injusto. Si un hombre, por el contrario en cuestiones de hospitalidad, favorece a sus amigos por encima de los desconocidos, su conducta es injusta toda vez que no está realizando una función en que se requiera que sea imparcial. La igualdad requiere de reglas fijas porque su modificación, durante el proceso de valoración de las circunstancias, altera, precisamente, las circunstancias en

perjuicio o en beneficio de alguien. Esto es lo que convierte a las reglas fijas y a la imparcialidad en elementos indispensables para entender los problemas de la igualdad jurídica. Un juez, por ejemplo, no debe favorecer a ninguna de las partes en virtud de que es rico pobre, bondadoso o mezquino. La justicia requiere del Juez que considere a las partes como "jurídicamente iguales" en el sentido de que las únicas diferencias que el juez puede considerar son aquellas que el derecho le exige tomar en cuenta y ningunas otras.

En términos generales puede decirse que si ahí donde se requiere de imparcialidad, los hombres son tratados de forma desigual, es, en principio, injusto; a menos que la diferencia de trato (el favor o la discriminación) pueda ser justificada (jurídicamente justificada).

4.5. Ampliación de la Responsabilidad penal del Presidente de la República

El presente tema trata de explicar, la necesidad de reformar el artículo 108 constitucional segundo párrafo, dicho párrafo nos habla, como ya sea ha mencionado anteriormente, de la Responsabilidad del Presidente de la República, y nos dice que durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. A mi consideración es insuficiente la responsabilidad del Presidente, ya que un servidor público que tiene de tanta importancia para el país, no se le puede permitir actos ilícitos que afecten tanto económica, política y socialmente al país. Primeramente se debe reformar el artículo 108 constitucional en la parte que nos habla de "delitos graves del orden común" y solo debería quedar como delitos graves y así se entendería que se refiere tanto a los delitos graves del orden local como los del orden federal. Así mismo también se deberían contemplar los actos ilícitos que se encuadran en

delitos tipificados como cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad, intimidación y tráfico de influencias, contemplados en el Código Penal Federal, desde mi punto de vista estos delitos son de gran impacto social y económico sobre todo cuando los comete el Presidente de la República. Con lo anterior no se quiero dar a entender que el Presidente deba de ser acusado por cualquier delito, ya que esto implicaría un desequilibrio y por consiguiente un Poder Ejecutivo débil o crear un vacío de poder. También considero que para poder juzgar a un Presidente durante el tiempo de su encargo es necesario reformar el artículo 11 cuarto párrafo de la Constitución para hacer mas específico el procedimiento por el cual debe de ser juzgado el Presidente,

4.5.1. Peculado

(Del latín *peculatus*; de *peculium*, caudal.) En sentido exclusivamente gramatical, y teniendo en cuenta la etimología señalada, hace referencia a la sustracción de caudales del erario público, realizada por aquel a quien está confiada su administración.

En su esencia Jurídica, el peculado (artículo 223 del Código Penal Federal) consiste en la distracción o indebida utilización de elementos integrantes de los caudales públicos. Las fracciones I y II del artículo 223 aluden a una calidad específica en el sujeto activo del evento delictivo, es decir, la comisión queda circunscrita a quien tenga la concreta calidad de servidor público.

Pero la calidad específica mencionada se completa con otra exigencia en el propio sujeto activo de las mencionadas fracción I y II, nos referimos a la calidad de garante, y que se estima como "la relación especial, estrecha y

directa en que se hallan un sujeto y un bien singularmente determinados, creada para la salvaguarda del bien".³⁶

La calidad de garante obtiene especial relevancia en los dos tipos que comentamos, a mayor abundamiento si consideramos que cabe la posibilidad de que los bienes, aparte de los pertenecientes al patrimonio público, pueden ser también de un particular en el supuesto previsto en la propia fracción I.

En el fondo, el peculado es una infracción de naturaleza similar al abuso de confianza, con la que -no obstante- tiene ciertas diferencias claramente connotables, fundamentalmente en función de: a) su carácter público, b) su mayor severidad punitiva, y c) su persecución de oficio.³⁷

En síntesis, los elementos integrantes de estas fracciones I y II del artículo 223 son:

- 1) Las calidades reseñadas del sujeto activo.
- 2) Distracción o indebida utilización de bienes públicos, en amplio sentido, o de particulares.
- 3) La necesidad de completar el tipo de la fracción II (artículo 223), con la indispensable referencia al uso indebido de atribuciones y facultades del artículo 217 del propio Código Penal Federal.
- 4) El sujeto activo del delito ha de haber recibido los bienes, por razón de su cargo, ya que el *factum delictual* supone la tenencia provisional con obligación restitutoria, o de rendir cuentas o de dedicarlos a un fin determinado. Si el agente no tuviera su posesión y los tomara, aparecería el robo.

³⁶ Jiménez Huerta, Mariano. La Tipicidad. Editorial Porrúa, pp 201.

³⁷ Castellanos Tena, Fernando, Derecho Penal, Editorial Porrúa, pp. 226.

Todo tipo penal supone la tutela, garantía o protección de uno o más bienes jurídicos. Sin pretensiones de exhaustividad los bienes tutelados en el peculado (tal como ha quedado redactado con la reforma antes aludida), son entre otros: a) la honestidad en el desempeño de la función pública; b) los fondos públicos, entendiendo la expresión en amplio sentido (dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un organismo descentralizado); c) los bienes de particulares en el concreto supuesto de la fracción I del artículo 223; d) el cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes, en lo relativo a la parte de la fracción II que remite al uso indebido de atribuciones y facultades del artículo 217 del Código Penal; e) la rectitud moral en la promoción político-social (última parte de la fracción II, la buena fama y la dignidad de las personas (*ibidem*)).

En relación a las fracciones III y IV del artículo 223, la tipicidad de las mismas (es decir, las descripciones de conductas en ellas contenidas), son similares a las de las fracciones anteriores, con la importante salvedad de que el posible sujeto activo carece de la calidad específica de servidor público.

Para establecer las punibilidades, y sus correspondientes intervalos, los párrafos penúltimo y final utilizan un criterio eminentemente cuantitativo. El importe económico adquiere singular protagonismo en la función punibilizadora, lo que permite pensar (desde la perspectiva de la más exigente pureza técnico-jurídica) en la presencia de eventos delictuosos cualificables como de resultado.

El párrafo penúltimo señala, al monto de lo distraído, el límite de no exceder el equivalente a quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión de los hechos, o la imposibilidad de una adecuada evaluación. En este supuesto, el intervalo de

punibilidad se sitúa entre tres meses y dos años de prisión, con sus accesorias de multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo, y la destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para el desempeño de otro empleo, cargo o comisión públicos. El párrafo final, en relación al monto de lo distraído o de los fondos utilizados, indica su exceso sobre quinientas veces el salario mínimo en las condiciones ya señaladas, pero el intervalo de punibilidad se extiende de dos a catorce años de prisión, la multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo y la destitución e inhabilitación de dos a catorce años.

En cuanto al sujeto pasivo (es decir, al titular o titulares de los bienes jurídicamente protegidos), de un lado tenemos la colectividad social, la comunidad, la sociedad, en la totalidad de las fracciones y, del otro, el particular de los concretos y conducentes supuestos de las fracciones I, II y III del artículo 223 del Código Penal Federal.

4.5.2. Cohecho

1. (De confectus, participio del verbo latino conficere, acabar, negociar.) Incurrir en el delito de cohecho el servidor público que por sí o por interpósita persona reciba indebidamente dinero o cualquier otra dádiva para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. Es éste el cohecho pasivo, al paso que el acto del particular que induce a la corrupción denominase cohecho activo. Atenta el delito de cohecho contra la incorruptibilidad de la función pública. El concepto enunciado es, aproximadamente, el que del cohecho pasivo ofrece la fracción I del artículo 222 del Código Penal, consagrado a los delitos cometidos por los servidores públicos. El servidor público puede obrar por sí o a través de interpósita persona, que será responsable del delito si actúa a sabiendas, aunque no sea ella misma servidor público, según aparece

claramente de lo preceptuado en el segundo párrafo del artículo 212 del Código Penal. La acción consiste alternativamente en solicitar, recibir o aceptar promesa de dinero o cualquier otra dádiva para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. La preposición subrayada reviste particular importancia para la debida inteligencia de la figura, tanto porque indica la orientación subjetiva que da sentido a las tres mencionadas conductas cuanto porque deja ver que, a diferencia de lo que acontece en otras legislaciones, el momento consumativo no es el de ejecutar u omitir el acto justo o injusto que se vende sino el de realizar, con tal propósito, alguna de las tres acciones aludidas. Es indiferente que el dinero o la dádiva solicitados o recibidos o la promesa aceptada sean en beneficio propio o de otro. La ley dice, en seguida, que estas tres acciones deben ejecutarse indebidamente, adverbio que, como parece obvio, sólo tiene sentido si, tratándose de actos justos relacionados con la función ministerial, no están ellos sujetos al pago de derechos. Relativamente a los actos injustos, no parece que deba llegarse al extremo de postular que ellos constituyan delito. Injusto, en este contexto, equivale a ilícito. Pero es esencial que el acto, justo o injusto, esté relacionado con las funciones propias del servicio público.³⁸

Con la figura del cohecho pasivo ensambla perfectamente la del cohecho activo, prevista en la fracción II de este artículo 222. Se castiga allí al que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se sancionan en la fracción anterior para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

En cuanto a la penalidad, la ley no hace distingos entre sobornado y sobornante. La pena se gradúa en relación a la cantidad o al valor de la

³⁸ Mezger, Eduardo. Tratado de Derecho Penal. Editorial Revista de Derecho Privado, pp. 366.

dáviva o promesa. Si ésta no excede al equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impone prisión de tres meses a dos años y multa de treinta a trescientas veces el salario diario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Si el monto de la dádiva excede la expresada cantidad, la pena de prisión conminada pasar a ser de dos a catorce años, la multa de trescientas a quinientas veces el indicado salario mínimo, y la destitución o inhabilitación de dos a catorce años. Previene la ley, además, que en caso alguno se devolverá a los responsables del delito el dinero o dádiva entregados, los que se aplicarán en beneficio del Estado.

4.5.3. Abuso de autoridad

La reforma de 30 de diciembre de 1982 a los delitos cometidos por servidores públicos (título XV del libro II del Código Penal), inspirada en la divisa de la renovación moral de la sociedad, ha agrupado en las doce fracciones del artículo 215 los abusos de autoridad.

Agentes de estos delitos son, desde luego, los servidores públicos investidos de autoridad, esto es, dotados de facultad de imperio, de tomar determinaciones y de imponer obediencia. A veces la ley restringe lógicamente aún más la condición de servidor público y la contrae al encargado de administrar justicia (fracción IV), al encargado de la fuerza pública (fracción V) y al encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de sanciones privativas de libertad (fracción VI).

La primera forma de abuso (fracción I) corresponde al servidor público que 'para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de

un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto'. Trátase de una clara forma de abuso de autoridad en ambas alternativas de pedir o de emplear, con los señalados fines, el servicio de las personas encargadas de mantener el orden como agentes de la autoridad.

La segunda forma de abuso de autoridad (fracción II) es la del servidor público 'que ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o insultare'. Cabe señalar de partida que la violencia, vejación o insulto deben ser hechos o proferidos *rationae officio* y sin que medie un permiso o autorización legal para efectuar conductas que, si tuvieran causa legítima, estarían justificadas por el cumplimiento de un deber. La violencia a que se refiere primeramente la ley puede ser física o moral. Las acciones de vejar e insultar, en seguida comprenden las de denostar, humillar, hostigar, maltratar, molestar, perseguir, ofender a otro con palabras o acciones. Importa destacar que tanto el ejercicio de la violencia física como las vejaciones o insultos abarcan todos los que se practican para obtener abusivamente la confesión del detenido en las diversas fases del proceso penal, desde las torturas más burdas hasta las más sutiles. Abarcan, asimismo, la incomunicación.

La tercera forma de abuso de autoridad (fracción III) es la del servidor público que 'indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga la obligación de otorgarles, o impida la presentación o el curso de una solicitud'. En su primera parte trátase aquí de una ley penal en blanco, puesto que la protección o servicio que el servidor público retarda o niega debe buscarse en las normas jurídicas que imponen una protección o servicio determinados por las funciones asignadas al servidor público, y atendidas las circunstancias del caso. La segunda parte viene a ser jurídicamente la contrapartida del derecho constitucionalmente

consagrado (artículo 8) de todo ciudadano de presentar a los servidores públicos las solicitudes y demandas que procedan y que sean de la incumbencia de éstos.

La cuarta forma de abuso de autoridad (fracción IV) concierne sólo a los servidores públicos investidos de la facultad de juzgar y consiste en negarse injustificadamente y bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por ella. Esta infracción debió situarse, en rigor, entre los delitos contra la administración de justicia.

La quinta forma de abuso de autoridad (fracción V) legisla sobre la denegación de auxilio, reprimiendo al encargado de una fuerza pública que, requerido legalmente por una autoridad competente, se niegue indebidamente a dárselo.

En la fracción VI se contienen, en síntesis, cuatro formas de abuso de autoridad por parte del encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y de rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos. Esas cuatro formas son: a) recibir en el establecimiento como presa, detenida, arrestada o internada a una persona sin los requisitos legales; b) mantenerla privada de su libertad sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; c) negar que la persona está detenida si lo estuviere, y d) no cumplir la orden girada por autoridad competente. Estas formas de abuso de autoridad importan esencialmente, habida cuenta de los pertinentes preceptos de la Constitución y de los códigos procesales penales, atentados en contra de la libertad, bien jurídico que la generalidad de las legislaciones tienen por eje en torno del cual se sistematizan estos atentados.

En conexión con la fracción anterior, la fracción VII describe la conducta del servidor público que 'teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones'. Esta infracción es, desde luego, claramente concebible respecto de los alcaides y carceleros, pero la posibilidad de su comisión no se ve limitada sólo a ellos, sino que se extiende a todo servidor público que no hiciere cesar la privación de libertad estando esa cesación dentro de sus atribuciones, como expresa la ley.

En las fracciones VIII a XII el abuso de autoridad no se cierne ya sobre la libertad sino sobre la regularidad e incorruptibilidad de la función pública. Esto es sobremanera claro en la fracción VIII, que pune al servidor público que 'haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente'. En la fracción IX el abuso recae sobre el subordinado del agente cuando 'por cualquier pretexto obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio.

La idea de corrupción administrativa está, finalmente, en el trasfondo de las conductas punibles en virtud de las fracciones X, XI y XII, en todas las cuales el servidor público obra a sabiendas de autorizar una situación que no es real, generalmente con perjuicio patrimonial del Estado. Ello ocurre al otorgar el servidor público empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado (fracción X); al autorizar o contratar a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar

un empleo, cargo o comisión en el servicio público (fracción XI), y al otorgar cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación (fracción XII).

4. 5. 4. Enriquecimiento ilícito

De acuerdo con la reforma al Código Penal Federal publicada en el Diario Oficial del 5 de enero de 1983, el enriquecimiento ilícito está tipificado como un delito de los servidores públicos; existe cuando un servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la artículo 224 del Código Penal. Además, aclara el texto de referencia, que también incurre en responsabilidad penal quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de los dispuestos por la ley de responsabilidades mencionada, a sabiendas de esta circunstancia.

Esta figura delictiva tiene como antecedente un procedimiento especial contemplado en la anterior Ley de Responsabilidades de 1980, llamado investigación por enriquecimiento inexplicable. Como veremos, el Código Penal ya la considera un delito con una doble modalidad, según que sea cometido directamente por el servidor público, adscribiendo a su nombre los bienes ilegítimamente obtenidos con motivo de su cargo o a nombre de terceras personas o bien que sea cometido por terceras personas que, a sabiendas, permiten y consienten que les sean adscritos a sus respectivos nombres bienes del servidor.

El legislador, al establecer este delito, pretende proteger el patrimonio del Estado es decir las sumas de dinero que por razón del cargo, deben ser

manejadas por el servidor público en cuestión para el cumplimiento de las metas y de los programas asignados en los respectivos planes de desarrollo aprobados por el Estado. Se castiga el aprovechamiento ilícito de esos recursos públicos para aumentar el propio patrimonio o los bienes del servidor público de que se trate.

Los contornos de esta nueva figura delictiva no están bien delimitados, ni resulta fácil el delimitarlos. Tal como se describe en el artículo 224 del Código Penal Federal, nos da la impresión de que se están tomando como punibles los resultados de la acción, no la acción misma, como se presume el acto ilícito, pero no se castiga dicho acto, sino nada más los resultados y esto último sólo cuando esos resultados acrecientan el patrimonio del servidor público. En suma; parece que se castigará el enriquecimiento que tenga como causa directa un acto ilícito, por eso se le denomina enriquecimiento, ilícito; pero no se castigará el enriquecimiento cuando el servidor público obtenga los dineros por medio de actos que no estén considerados como ilícitos. Parecería que lo ilícito no hace referencia al acto mismo de aprehender dichos fondos, sino al hecho del acrecentamiento del patrimonio del servidor público o de una tercera persona.

Como quiera que sea, la pena o las penas previstas son el decomiso de los bienes patrimoniales, cuya procedencia no logre acreditarse que sea legítima; la destitución y la inhabilitación para volver a desempeñar cargos públicos hasta por un término de catorce años, y la prisión, también hasta por catorce años, según que el enriquecimiento ilícito exceda o no del equivalente a cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito. Las penas como vemos, son acumulativas, pueden resultar muy severas, y ello se explica por el carácter

moralizante que tuvo en cuenta el legislador al efectuar esta reforma al Código Penal.

4. 5. 5. Trafico de influencia

Comete el delito de tráfico de influencia:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y

II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.

III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del Artículo 220 de este Código.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

4. 5. 6. Intimidación

Comete el delito de intimidación:

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y

II.- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

4.5. 7. Concusión

(Del latín *concussio-onis*, exacción, extorsión.) Manera de obtener arbitrariamente en su provecho un cobro injusto y violento, un funcionario público.

Concusión en el derecho romano se englobaba, bajo el nombre de crimen *repetundarum*, castigado por las leyes Calpurnia, Junia, Acilia, Servilia Glaucia, Cornelia y Julia, una serie de hechos de corrupción propiamente dicha, conjuntamente con los de concusión. Se habla del delito de concusión en derecho romano refiriéndose a una forma de extorsión. Se

distinguían dos tipos de concusión: propia e impropia. Propia era la cometida por persona con autoridad, impropia la que cometía un particular. Posteriormente se limita el nombre concusión para calificar la acción que hace el funcionario público que valiéndose de su autoridad y mediante el temor, obtenía de un particular una exacción no debida. En la doctrina italiana, Carrara lo define como despojo del patrimonio ajeno infundiendo temor, que se hace derivar de la fuerza pública. Los elementos constitutivos son: que se haya obrado para obtener un lucro indebido y se haya hecho mediante el empleo de la amenaza de un acto público de autoridad. Carrara distingue el caso del funcionario que amenaza abiertamente al particular con abusar de sus poderes si no se le da dinero -concusión explícita- de aquel en que el funcionario engaña ocultamente al particular haciéndole creer que el dinero es verdaderamente debido -concusión implícita-.

El Código Penal norma la concusión en su artículo 218, según el cual, la concusión es un delito propio de empleados y funcionarios públicos, pues para que éste se configure es necesario el concurso de aquellos. La concusión consiste en la exigencia de una exacción arbitraria que un servidor público, para fines propios hace a los particulares. Difiere del cohecho porque el concusionario no solicita, sino que impone la retribución extraordinaria; el que recibe la exigencia no participa en el delito que es una actividad singular. Difiere del peculado porque éste supone la previa tenencia del bien o valor distraídos.

CONCLUSIONES

Al final de este trabajo se ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. Es necesario reformar el artículo 108 Constitucional en su segundo párrafo, ya que no se especifica cuales son los delitos graves del orden común, y esto crea una diversidad de puntos de vista y por lo tanto confusión.
2. Se debe reformar el artículo 108 Constitucional, para incluir a los delitos oficiales en la responsabilidad del Presidente de la República, además de los delitos graves del orden común, debido a que el Presidente de la República no deja de ser un servidor público.
3. El artículo 111 en su cuarto párrafo, nos habla del procedimiento penal del Presidente de la República, dicho procedimiento debería de ser mas explicito, tomando en cuenta la complejidad que representaría juzgar a un Presidente.
4. El titular del poder Ejecutivo no puede ser sujeto de Juicio Político, a pesar de que el artículo 87 Constitucional, nos hace mención de que el Presidente debe de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.
5. A mi consideración un Presidente debe de gozar de inmunidad respecto de ciertos delitos, pero dicha inmunidad no debe de ser tan amplia ni debe de tener tantos candados ya que se puede dar una impunidad, que haga irresponsable al titular del Ejecutivo, es decir debe de existir un equilibrio.

6. El artículo 92 nos marca que los reglamentos, acuerdos, decretos y ordenes que haga el Presidente de la República deben de estar firmados por el Secretario de Estado que el asunto corresponda, a lo que se llama doctrinalmente Refrendo.
7. Si con el documento refrendado se estuviera cometiendo un delito, al Secretario de Estado se le podría juzgar por medio de Juicio de procedencia, sin embargo con el Presidente de la República no se procedería sino una vez terminado su sexenio.
8. En caso de que el titular del Ejecutivo no publique una ley, no existe una disposición expresa que lo haga cumplir con dicha obligación.
9. El artículo 102 Constitucional establece que el Presidente puede remover y designar, con acuerdo de la ley respectiva, a los funcionarios del Ministerio Público de la Federación, lo que a mi consideración puede ocasionar presión sobre ciertos asuntos si así lo decide el Presidente.
10. Nuestro país hoy en día esta pasando por una etapa de transición muy importante en varios aspectos tanto social, económica y políticamente, es por ello que considero que es momento de reformar el artículo 108 de nuestra Constitución Política debido a que un país cuyo pilar es la democracia no puede sobrellevar que su Presidente pueda tener tantos privilegios en relación con el resto de los ciudadanos.

Bibliografía.

1. Alcalá Zamora y Castillo, Niceto: Síntesis de derecho procesal, Editorial Harla, Edición 1992.
2. Andrade Sánchez, Eduardo: El desafuero en el sistema Constitucional Mexicano, Editorial UNAM, edición 2002.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, edición 2003.
4. Caceres Crosa, Gonzalo: El Refrendo Ministerial, Edición 1974.
5. Calzada Padrón, Feliciano: Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Harla, edición 1992.
6. Carbonell, Miguel: La Constitución en serio, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, edición 2002.
7. Carnelotti, Francesco: Principios del Proceso Penal, Editorial Europa-América, edición 1996 Argentina.
8. Carpizo, Jorge: Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, edición 1978.
9. -----: Estudios Constitucionales, Editorial Siglo XXI, edición 1998.
10. García Ramírez, Sergio: Los Límites de la jurisdicción penal, Editorial Porrúa, edición 1977.
11. González de la Garza: La última llamada, Editorial Edamex, edición 1982.
12. Gonzalez Bustamante, Juan Jose: Los delitos de los altos funcionarios y fuero constitucional, Editorial Lex.
13. Herrera y Lasso, Manuel: Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa.
14. Lanz Duret, Miguel: Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Norgis Editores, edición 1982.

15. Moreno, Daniel: Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa.
16. Muñoz, Luis: Comentarios a la Constitución Política Mexicana, Editorial Lex.
17. Rabassa, Emilio: Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, edición 1980.
18. Romero, Cesar, compilación: Salinas a Juicio, Editorial Planeta, edición 1995.
19. Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, edición 2002.
20. -----: Leyes fundamentales de México, Editorial Porrúa.
21. Valadés, Diego: Constitución y política, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, edición 1998.
22. -----: El gobierno de gabinete, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Legislaciones

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2004.
2. Agenda Penal, Editorial ediciones fiscales ISEF, 2005.
3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Harla, 2004.