

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES

Enrique SÁNCHEZ BRINGAS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La corrupción.* III. *Evolución de la responsabilidad de los servidores públicos.* IV. *El juicio político.* V. *La responsabilidad del presidente de la República.* VI. *Consideraciones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

Nuestra Constitución determina un conjunto de instituciones, congruentes y coordinadas, conforme a las cuales se desenvuelven las fuerzas sociales que forman el fenómeno de poder en México. Esto es, disponemos de un sistema político que es consecuencia del proceso histórico nacional y que se integra con instituciones como federalismo, republicanism, división de poderes, democracia representativa, garantías del gobernado, garantías sociales, municipio libre, presidencialismo, entre otras que cotidianamente se someten a una prueba de fuerza: su proyección en la realidad. El examen de cualquiera de las instituciones necesariamente nos conduce, por una parte, a la descripción de todo el sistema político, y por otra, al análisis de la específica realidad en que se proyectan porque —afirma Maurice Duverger— "... están ligadas a las estructuras económico-sociales, a los niveles de desarrollo, a las ideologías y sistemas de valores y a las tradiciones culturales..."¹

De esta manera, el estudio de nuestro sistema político o, más específicamente, el de una de sus instituciones, debe dirigirse a su existencia real, tal como la hacemos operar —gobernantes y gobernados— siempre a partir de su concepción constitucional. Es el caso del tema que ahora nos ocupa: El presidente de la República y el sistema de responsabilidades.

El programa de renovación moral de la sociedad tuvo como consecuencia diversas modificaciones que operaron en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada

¹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 7.

en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1982, además de otras reformas legislativas.

Normalmente los programas presidenciales llegaron a abordar temas relacionados con la corrupción; sin embargo, al hacerlo fue de manera tangencial.

La importancia que se otorga a la moralización de la sociedad se explica en las diferentes formas en que la corrupción ha llegado a penetrar en todos los ámbitos de la vida del país. Cobra especial interés examinar, dentro del ámbito de la renovación moral de la sociedad, el sistema de responsabilidades en relación con la figura presidencial, porque en nuestro sistema político, la pieza clave es el presidente de la República.

De esta manera, el desarrollo del tema de la responsabilidad del presidente de la República en su calidad de servidor público, comprende las siguientes etapas: la corrupción; la evolución de la responsabilidad de los servidores públicos; el juicio político; la responsabilidad del presidente de la República; y, algunas consideraciones finales.

Para lograr el objetivo establecido hacemos uso de las premisas que a continuación se enuncian:

a) Que la democracia, como forma de gobierno y, sobre todo, como estilo de vida y cualidad existencial de un pueblo, impone como elemento fundamental la línea de igualdad entre gobernantes y gobernados consistente en su indiscutible sometimiento al derecho.

b) Que en un Estado de derecho, toda persona dispone de los medios para hacer cumplir el orden normativo, para defender sus propios derechos o para hacer que las autoridades se mantengan vinculadas a la Constitución.

c) Que un eficaz sistema de responsabilidad de los servidores públicos es requisito fundamental para el control del ejercicio del poder público.

d) Que en virtud de la mayor importancia que el Poder Ejecutivo tiene sobre las otras ramas del gobierno en los Estados contemporáneos, la eficacia de los sistemas de responsabilidades de los servidores públicos depende, en gran medida, de la manera en que operan en relación con el titular del órgano Ejecutivo.

e) Que el fenómeno de la corrupción, inherente a toda dinámica social, alcanza grados de afectación estructural al manifestarse como corrupción constitucional.

Las dos premisas mencionadas en primer término se corroboran en el pensamiento del constitucionalista estadounidense Wilson, cuando afirma:

...Desde el principio de la historia constitucional moderna hasta nuestros días, se ha considerado invariablemente como esencia en un gobierno constitucional, que los individuos no sólo dispongan de los tribunales ante cuya autoridad puedan recurrir contra las personas que hayan desconocido sus derechos o traten de desconocerlos; sino también justicia contra el gobierno mismo y una perfecta protección contra todas las violaciones de la ley...²

El contenido de la premisa identificada en el inciso *c* encuentra apoyo en la afirmación que hace Burgoa de que el

...orden de derecho de un Estado no solamente debe proveer a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público...³

Sirven de sustento a la cuarta premisa las manifestaciones de Carpizo en el sentido de que es característica de los sistemas políticos contemporáneos "... El predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado..." Sobre todo cuando concluye el maestro que:

El problema del sistema presidencial en América Latina implica el problema de todo su sistema político y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo armonizar la libertad y el orden, la libertad y la autoridad; cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino de un país y, en buena parte, las libertades de sus habitantes.⁴

Por último, en lo que se refiere a la premisa identificada con el inciso *e*, es pertinente aclarar que si bien es cierto que el fenómeno de la corrupción tiene explicaciones fundamentalmente sociológicas e históricas, en esta investigación acentuamos su perspectiva jurídica, esto es, su expresión constitucional que se hace presente en la medida y en la proporción en que las instituciones políticas de un Estado sufren desviaciones y carecen de una sincera proyección y eficacia en la realidad.

II. LA CORRUPCIÓN

Semánticamente significa degeneración, putrefacción; se aplica como acepción de soborno y de vicio. Tales significaciones nos permiten, sin

² Wilson, Woodrow, *El gobierno constitucional en los Estados Unidos*, México, Cultura, 1922, p. 21.

³ Burgoa Orihuea, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1975.

⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 18 y 19.

mayor dificultad, afirmar que la corrupción es inherente a la interacción social, sobre todo a aquella que implica el ejercicio del poder público por relacionar entre sí a gobernantes y gobernados.

Es así como el fenómeno se ha presentado en todas las latitudes y en todas las culturas que registra la historia humana. Sin embargo, cuando este hecho no sólo se produce en amplios espacios sociales, sino que la misma comunidad lo practica tan generalizadamente como si se tratara de una "institución", da lugar a hacer un alto en el camino para realizar un examen de conciencia nacional, porque el fenómeno, así desarrollado, pone en severo riesgo a toda la sociedad que lo padece. En México, entendemos que todo intento de moralización de la sociedad es la respuesta al grave mal que la corrupción ha provocado en la vida institucional del país.

La determinación de las causas que dan origen a la corrupción desbordaría los límites de esta investigación. Sin embargo, considero pertinente referirme a tres enfoques del fenómeno: en primer término el que aportan algunas tendencias sociológicas; a continuación el que lo explica en los antecedentes históricos inmediatos, y finalmente el de la perspectiva que cada presidente de la República expresó respecto de la corrupción a partir de 1911.

1. Desde el punto de vista sociológico, el tratamiento del tema de la corrupción parte de un supuesto:

En todo sistema en el que la élite política (poder formalmente establecido) es autónoma e independiente de los factores reales de poder, especialmente del económico, la corrupción es connatural, sobre todo cuando se trata de un sistema económico subdesarrollado y dependiente en su proceso de industrialización y, de un régimen político semidemocrático, como es el caso de México.⁵

En esta concepción, el fenómeno "corrupción" se explica en dos circunstancias interrelacionadas: una de carácter político y otra de naturaleza técnica.

Quienes la explican en la primera circunstancia, consideran que el fenómeno es producto de conductas socialmente aceptadas, de tal manera que llegan a señalar como atributos del fenómeno la legitimación social por constituir un canal normal de movilidad vertical ascendente de diversos sectores de la población; su institucionalización en todos los niveles jerárquicos de la administración pública y en general del aparato burocrático; en fin, como forma recíproca de control entre el po-

⁵ Molina Piñeiro, Luis, *Estructuras del poder y reglas del juego político en México*, México, UNAM, 1980, pp. 32 y 33.

der político y económico, lo cual permite la estabilidad del sistema y la enajenación que a éste hacen los grupos sociales emergentes integrados por profesionales, técnicos y en general miembros de las clases medias.

Quienes se adhieren a la explicación técnica del fenómeno consideran que la corrupción es problema de organización; que la solución depende de una reforma administrativa que tecnifique y racionalice el aparato burocrático para evitar y corregir las desviaciones y vicios administrativos de los empleados y funcionarios públicos.

Resulta evidente que el fenómeno tiene las dos manifestaciones que se han precisado, pero que su esencia radica en su generalización social que no puede encontrar solución en correcciones y medidas administrativas.

2. Antecedentes históricos inmediatos. Algunos rasgos de especial interés sobre el fenómeno de la corrupción son delineados con mayor intensidad examinando la etapa posrevolucionaria en cuanto a las conductas de los líderes del movimiento armado.

A este respecto traemos a colación las interesantes observaciones que Héctor Aguilar Camín⁶ realiza en el ensayo "Memorias del reino de la praxis" (sobre la moral social en la Revolución mexicana). Admite el autor la validez del método atribuido al historiador francés Ernest Labrousse para el estudio de las revoluciones: debe ser revisado no lo que cambia, sino lo que permanece.

Aguilar Camín dice que la historia del surgimiento de México es uno de los efectos de la Revolución mexicana, no su sociología, ya que ésta enseña desde muy temprano que la búsqueda de la revolución y sus privilegios como medio de enriquecimiento personal es algo más que la simple corrupción individual de salteadores venidos de pronto a las bandas presidenciales y a las secretarías de Estado. Es "...sobre todo, la consecuencia de la extracción del liderato revolucionario triunfador y de un modo peculiar de hacer la guerra, de reclutar y financiar los ejércitos...".⁷

En cuanto al liderazgo individual, afirma Aguilar Camín que

... La gran mayoría de los dirigentes militares pudo ponerse al mando de los ejércitos sin compartir social ni ideológicamente las demandas de sus soldados, campesinos, indígenas o proletarios. Eran hombres que antes de la revolución vivían sin miseria pero sin brillo, hombres que carecían de todo horizonte ideológico que les permitiera rebasar sus condicionamientos sociales y que tienen ante sí, como único modelo deseable de realización personal, el que fluía del poder y la riqueza de la oligarquía

⁶ En *Saldos de la Revolución*, México, Océano, 1984, p. 53.

⁷ *Ibid.*, p. 59.

porfiriana que envidiaban... los jefes militares al fin con un ejército mercenario en su origen y sin otros compromisos que los personales y los que la política les impusiera, hijos de una clase media semirural de las provincias, ansiosos de un estatus que reprodujera los privilegios que habían aprendido a envidiar en el medio local, se dedicaron a velar por sí mismos y por el cumplimiento de sus ambiciones...⁸

Como apoyo de sus afirmaciones señala Aguilar Camín que el general Murguía se dedicaba a confiscar los trenes y después a alquilarlos a precios muy altos; que el general Diéguez compraba las cosechas al tercio de su valor y las revendía por su cuenta; que Pablo González ganaba en un año \$500,000.00 dólares con el trigo de la compañía agrícola El Xico; en fin, que en dieciocho meses el general Obregón obtuvo ganancias por \$1'500,000.00 por sus operaciones con el garbanzo.⁹

En concepto del autor que comentamos, para los líderes revolucionarios los negocios son prolongación nacional de los privilegios alcanzados, por todo lo cual —reitera— la historia de la Revolución mexicana podría entenderse no sólo como la historia de una revolución sin ideología, sino también como una historia de oportunismo.

Los huertistas de hoy son los convencionistas de mañana, los carrancistas de pasado mañana, los aguaprietistas de 1920. El arte de chaquetear es el arte de sobrevivir; la capacidad de jugar al más fuerte siempre, de rendirse a la evidencia de las conveniencias por encima del lastre de las convicciones.¹⁰

En síntesis, Aguilar Camín explica los valores del sistema político mexicano, en los siguientes términos:

...Creo, sin embargo, que los rasgos apuntados componen un sistema de valores y un cierto patrón general de conducta que anida todavía, aunque quizá menos descarnadamente, en el sistema político de México. Y quien dice sistema político de México habla de una porción considerable de la población, no sólo por la gran cantidad de empleados que tiene el Estado, sino también por la forma en que estos valores han sido asimilados y naturalizados en la vida y en la concepción del mundo de muchísimos mexicanos que ni viven del Estado ni creen en el sistema político del país. Quien haya visto con un dejo de ironía el escándalo de la nación estadounidense por los sucesos de Watergate, lleva en sí, de

⁸ *Ibid.*, pp. 62 y 63.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 64.

hecho, la marca de este sistema de valores; lo ha naturalizado en su interior y en cierto modo ha dejado de juzgarlo condenable.

La pregunta que queda por hacer es si en efecto la sociedad posrevolucionaria es la creación de un grupo de políticos profesionales, destacados, ambiciosos, anticlericales, oportunistas que pasan naturalmente a ejercer la violencia, la corrupción y el chantaje para mantenerse ellos en el poder, independientemente de un país que tenía entonces once millones de habitantes...¹¹

3. Visión presidencial de la corrupción.¹² Cada una de las personas que han ocupado el Poder Ejecutivo a partir de 1911 se pronunciaron, directa o indirectamente, sobre el fenómeno de la corrupción. En algunos casos no se le dio la importancia que era de esperarse, porque las circunstancias impusieron otras prioridades. En otros casos se insiste en moralizar la administración de justicia y la administración pública como una de las consecuencias de la Revolución mexicana.

En fin, cada titular del Poder Ejecutivo Federal manifiesta de diferente manera su posición frente al fenómeno de la corrupción, según aparece en el siguiente análisis del discurso presidencial.

a) Francisco I. Madero. El 1º de abril de 1912 informa al Congreso de la Unión haber adoptado el sistema de concursos como método económico indispensable para la adquisición de muebles, aparatos y útiles y en las obras de adaptación, de los locales destinados a las escuelas. Para el presidente Madero, las bondades de esta medida se traducen en haber obtenido una notable disminución en los precios.

b) Victoriano Huerta. Ante el propio Congreso de la Unión se pronuncia el 1º de abril de 1913 por una reorganización administrativa que evite los desvíos de los caudales públicos, especialmente en el ámbito militar. En el mismo discurso, aplica especial énfasis en la necesidad de que el Ejecutivo Federal procure "borrar" la corrupción existente en el Poder Judicial.

c) Venustiano Carranza. En diferentes discursos se refiere a dos aspectos fundamentales: de una parte el del sistema de responsabilidades y de otra el de las acciones específicas para combatir la corrupción.

En cuanto al sistema de responsabilidades, pretende privar a la Cámara de Diputados de la facultad de iniciar el juicio de responsabilidades en lo que se refiere al presidente de la República y demás altos funcionarios; apoya su argumento en que este sistema da lugar a que la diputación asuma actitudes serviles. Se pronuncia por que sea la

¹¹ *Ibid.*, pp. 74 y 75.

¹² El material utilizado como fuente se localiza en la obra *Los presidentes de México ante la nación, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, t. III.

Suprema Corte de Justicia de la Nación quien inicie la averiguación de los hechos.

Por lo que hace a las acciones específicas relativas a la corrupción, las podemos dividir en cuatro áreas fundamentales: instrucciones a la Procuraduría General de la República para que vigile a los individuos que manejan intereses del erario; necesidad de caucionar el manejo de los servidores que tienen fondos bajo su custodia; creación del Departamento de Contraloría para vigilar las operaciones hacendarias incluyendo los contratos que celebre el gobierno; en fin, consignación de 465 personas por robo a la nación, 270 por peculado y 1015 por desvío de fondos.

d) Adolfo de la Huerta. El 1º de septiembre de 1920 afirma ante el Congreso de la Unión que en la administración pública prevalece la honradez; también informa de 786 consignaciones de servidores públicos por desvío de fondos.

e) Álvaro Obregón. Es quien por primera vez en la etapa histórica que se examina formula una política de moralización. En efecto, en los discursos que pronunció ante el Congreso de la Unión el 7 de febrero de 1921 y el 1º de septiembre de 1922, sintetiza su pensamiento en los siguientes términos: la necesidad imperiosa de moralizar la administración pública en todos sus ramos; la moralización política y administrativa debe comenzar en los altos funcionarios y extenderse a todo el cuerpo de servidores de la nación; el Ejecutivo da prueba de un espíritu democrático y de respeto al principio de legalidad, con una iniciativa de ley que fija las responsabilidades del presidente de la República y de sus secretarios de Estado; condiciona la consolidación básica de las instituciones revolucionarias al desarrollo sistemático del programa de moralización.

f) Plutarco Elías Calles. En el discurso pronunciado ante el Congreso de la Unión el 1º de septiembre de 1924, condiciona la consolidación de las instituciones, el equilibrio entre las clases sociales y la paz orgánica de la República al desarrollo sistemático del programa de moralización establecido por su gobierno.

g) Emilio Portes Gil. Por primera ocasión durante el periodo que se analiza, el titular del Ejecutivo Federal formula una crítica directa y clara al sistema político en lo que atiene al fenómeno de la corrupción. Al protestar como presidente provisional de la República, el 30 de noviembre de 1928, afirmó:

...Si la autocrítica es signo de fortaleza y si nuestra Revolución es ya fuerte, como yo no lo dudo, no hay inconveniente para que proclamemos el error en que hemos incurrido, obligados en parte por las circuns-

tancias, al integrar, en parte también, "gobierno de amigos". Para obrar así se han relegado a segundo término razones de capacidad y en ocasiones ¿por qué no decirlo? razones de probidad...

Además, Portes Gil comprometió a sus colaboradores a dedicarse sin desviaciones al servicio del país, criticando a los que usan los puestos públicos y la influencia como mero instrumento de medro personal.

h) Pascual Ortiz Rubio. Al protestar como presidente constitucional de la República mexicana, el 5 de febrero de 1930, concibe la justicia como el dispositivo para que el pueblo crea en la probidad de sus funcionarios públicos; afirma que es responsabilidad del Estado el implantar normas morales en todos los órdenes de la sociedad, pero especialmente en la función judicial; en fin, se pronuncia por que los funcionarios públicos deban tener como condiciones indispensables para vincular a la sociedad con el gobierno una conducta pública y privada ejemplares y una honradez fuera de toda duda.

i) Lázaro Cárdenas. Percibe en los trabajadores organizados el mecanismo idóneo para lograr la eficacia y honestidad en los negocios públicos.

j) Manuel Ávila Camacho. En el discurso que pronunció con motivo de su toma de posesión del cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, afirmó que la eficiencia en el trabajo y la moralidad de los servidores públicos debe responder a las exigencias del pueblo.

k) Miguel Alemán Valdés. Al tomar posesión como presidente de la República, formuló un compromiso en la moralización pública, declarando que cada uno de sus colaboradores tenía la obligación de velar por la eficiencia y honestidad de sus actividades.

l) Adolfo Ruiz Cortines. Al hacerse cargo del Ejecutivo Federal, reitera el imperativo de que la colectividad debe coadyuvar para que los funcionarios públicos procedan con la más absoluta honradez para lograr la moral administrativa de México.

m) Adolfo López Mateos. Al ocupar la Presidencia de la República expresó su voluntad de promover reformas a la administración pública congruentes con la realidad del país para conservar y acrecentar el patrimonio moral heredado por la nación.

n) Gustavo Díaz Ordaz. También, en su discurso de toma de posesión del cargo de presidente de la República, calificó al servidor público como siervo: el que sirve, el que vela, el que guarda, el que atiende el depósito del bien común.

ñ) Luis Echeverría Álvarez. Define al revolucionario como el responsable permanente de anteponer a los afanes de lucro, las ambiciones de poder y los instintos destructivos el ser digno servidor público.

o) José López Portillo. Al asumir el cargo de presidente de la República se comprometió ante la nación, a precisar la justificación, utilidad y honradez con que se realicen las erogaciones públicas, y exigió a sus colaboradores la conciencia de lo que significa el privilegio de servir con plena validez e inmaculada honestidad.

p) Miguel de la Madrid. Englobó sus programas y acciones de gobierno en el principio de la renovación moral de la sociedad como pieza fundamental de su administración. Propuso una renovación en los controles administrativos de las erogaciones públicas; proclamó una mística como base para rescatar los valores morales de la sociedad; afirmó la corresponsabilidad de los servidores públicos y de la sociedad entera en la diaria tarea de renovar moralmente a la sociedad mexicana.

En la breve referencia a la visión que cada presidente de la República ha tenido sobre el fenómeno de la corrupción durante el periodo examinado, se observa que quienes han ocupado la Presidencia de la República y explican el fenómeno de la corrupción desde el punto de vista técnico, esto es, como un problema de moralización cuya solución depende de una reforma administrativa que tecnifique y racionalice el aparato burocrático son: Francisco I. Madero, Victoriano Huerta, Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta, Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés, Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo.

Por su parte, Pascual Ortiz Rubio, Lázaro Cárdenas, Adolfo Ruiz Cortines y Miguel de la Madrid, percibieron el fenómeno desde la perspectiva política. Esto es, sin desconocer la necesidad de adoptar medidas administrativas para combatir la corrupción, entendieron que el problema, por ser de carácter estructural, requiere de acciones que impliquen la corresponsabilidad de la sociedad entera.

III. EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Precisamente como al ejercicio del poder público es inherente el fenómeno de la corrupción, históricamente a éste se le ha dado respuesta con el régimen de responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos que surge como consecuencia de una de las piezas fundamentales del Estado contemporáneo: el principio de la separación de poderes.

Al establecer los frenos y contrapesos como piezas fundamentales del ejercicio del poder público, se pretende preservar la libertad de los gobernados y también limitar las posibilidades de las desviaciones en el ejercicio del poder.

El antecedente más importante de lo que ahora conocemos como "régimen de responsabilidad de los servidores públicos", se localiza en el llamado *impeachment*, institución que surgió y se desarrolló en Inglaterra a partir de que el Parlamento fue adquiriendo su fuerza política, hasta llegar al punto de juzgar a los funcionarios del gobierno.

No le falta razón a Héctor Fix-Zamudio¹³ cuando afirma que el examen de la responsabilidad de los funcionarios centra la atención del analista en las de carácter político y penal, que son las que están estrechamente vinculadas con la institución de la inmunidad, que al mismo tiempo que protege a los funcionarios de mayor rango contra las persecuciones de otros órganos del Estado, pretende impedir que por su situación preeminente se sustraigan a las sanciones a que se hagan acreedores por las violaciones que cometan en el ejercicio de los cargos públicos.

En el caso de México la influencia del derecho inglés arriba a través del régimen de responsabilidad concebido por la Constitución de los Estados Unidos de América, que fue adoptado en nuestra Constitución de 1824. No obstante, no desconocemos que durante la Colonia operó el sistema para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos conocido como "juicio de residencia".

En esta antecedencia encontramos elementos de especial interés que sin duda alguna trascendieron al sistema contemporáneo de responsabilidad que opera en México.

Destaca de manera especial el hecho de que el juicio de residencia no sólo tenía como efecto el de delimitar las responsabilidades en que hubiesen incurrido los funcionarios públicos, también implicaba la protección a los gobernados frente a los agravios que las autoridades les infirieran en sus personas y en sus bienes, por lo que también constituye un antecedente de nuestro juicio de amparo.

Seguimos a José Barragán en las conclusiones a las que llega al examinar esta institución hispana en un excelente ensayo. Afirma el autor:¹⁴

...Tales fueron los primeros pasos de la Real Audiencia de México, y tales los primeros juicios de residencia en tierras americanas; decididos y enérgicos. Así pues, a modo de conclusión podemos ver:

¹³ Fix-Zamudio, Héctor, "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado", en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1984, p. 69.

¹⁴ "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos", en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1984, pp. 35 y 36.

a) Que el trasplante de las instituciones, en general, es completo y perfecto.

b) Que éstas se ponen en marcha decididamente, por las mismas sendas marcadas por el derecho castellano.

c) La práctica de la residencia es ritual, sistemática o implacable; ésta:

— Ofrece los mismos caracteres que tiene en el derecho peninsular, con una sola diferencia, y es

— La lógica ampliación de las facultades de los jueces residentes, los cuales conocerán, en principio, hasta de aquellos casos reservados al Consejo del Rey.

d) Que con esta ampliación de las facultades de los jueces de residencia, o de la Audiencia, se consigue el necesario y deseado equilibrio de poderes; a la vez que se conseguía una mayor autonomía.

e) Quedan patentes también las funciones ejecutivas de la Audiencia.

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

En nuestra historia constitucional encontramos que la responsabilidad de los servidores públicos aparece, como ya se dijo, en la primera Constitución, la de octubre de 1824, con las siguientes características: se estableció la responsabilidad del presidente de la República en los casos específicos enunciados por la propia Constitución; traición contra la independencia, cohecho o soborno, ataques a procesos electorales e impedir a las cámaras el uso de sus facultades.

La Constitución de 1857 reglamentó el régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos del artículo 103 al 108, en los términos siguientes: precisa como responsables por delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos o faltas oficiales y omisiones a los miembros del Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los secretarios de despacho. También responsabiliza a los gobernadores de los estados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. Dispone que el presidente de la República durante su encargo sólo podrá ser acusado por traición

a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común. Consagra la figura que ahora se conoce como “declaración de procedencia” y el caso de los delitos comunes de los altos funcionarios públicos.

Regula el juicio político para el caso de los delitos oficiales, y establece la modalidad de que el Congreso de la Unión tendría a su cargo formular la acusación, en tanto que la Suprema Corte de Justicia pronunciaría la sentencia. En fin, en esta Constitución se niega la gracia del indulto para los casos de responsabilidad por delitos oficiales, y se establece el plazo de un año contado a partir de que el funcionario público concluyera su cargo, para que procediera la acusación.

Con la Constitución de 1917 se mantiene un título específico sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos que comprende del artículo 108 al 114 y en el que se observan las siguientes reglas: incluye como sujetos de responsabilidad por delitos comunes y oficiales a los senadores al Congreso de la Unión y al procurador general de la República; asimismo, a los diputados locales por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. Reglamenta de manera más amplia la figura de la “declaración de procedencia” para el caso de la comisión de delitos del orden común, precisando que tratándose del presidente de la República el trámite sería el mismo que el de un delito oficial. Reduce las causas por las cuales el presidente de la República pueda ser juzgado, determinando que sólo opera el juicio respectivo por delitos graves del orden común y por traición a la patria.

En lo que se refiere a los diputados y senadores, establece la inmunidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y en el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia también los protege en sus funciones de fijar la interpretación de las disposiciones constitucionales. Estructura el juicio político para el caso de delitos oficiales, asignando al Senado el carácter de Gran Jurado y otorgando a la Cámara de Diputados la facultad de abrir la averiguación.

Dispone que los ministros de la Suprema Corte de Justicia podrán ser destituidos por mala conducta a petición del presidente de la República.

El 28 de diciembre de 1982 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto a través del cual se modificó el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La medida reglamentaria a la que hacemos referencia dio lugar a la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a diversas reformas de carácter legal.

Las nuevas bases constitucionales relativas a la responsabilidad de los servidores públicos disponen que ésta puede tener carácter penal, civil, político o administrativo. Amplía a los sujetos de responsabilidad, comprendiendo a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a todas las personas que desempeñan un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus cargos. Obliga al Congreso de la Unión y a los de los estados a legislar sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Establece que cualquier ciudadano puede formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las irregularidades en que incurran los servidores públicos. En cuanto al juicio político, establece que procede contra los servidores públicos de elevado rango cuando con sus actos u omisiones afecten los intereses públicos fundamentales y el despacho de sus atribuciones. Especifica con mayor técnica jurídica las normas que rigen el juicio de procedencia en el caso de los delitos comunes. En fin, expresamente señala como imperativo de todo servidor público el apegarse a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

IV. EL JUICIO POLÍTICO

Entendemos el juicio político como el procedimiento constitucional a través del cual un órgano —Legislativo, Judicial o de composición mixta—, conocerá y resolverá sobre la responsabilidad política en que incurra cualquier servidor público que disponga de inmunidad.

El juzgador en materia política definitivamente constituye un tribunal especial porque la persona encausada precisamente dispone de una situación especial: la inmunidad como servidor público.

En cuanto a las causas que dan origen a este procedimiento constitucional, pueden ser conductas que correspondan a delitos cometidos en el desempeño del cargo, pero también puede suceder que sean hechos que no constituyan delitos, pero que políticamente den lugar a la pérdida de la confianza en el servidor público.

Nuestra historia constitucional acredita la naturaleza ya apuntada del denominado juicio político, específicamente en los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857. En efecto, entonces, entre otros diputados, Ocampo, Zarco, Castañeda, Guzmán y Mata, sostuvieron que la esencia del juicio político atiende al fenómeno de la confianza que el servidor público le debe a la sociedad.

Para ello la materia del juicio político se circunscribe a hechos que, constituyendo o no delitos, den lugar a la pérdida de la confianza que la sociedad tiene en sus servidores públicos.

En nuestra legislación vigente, el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos precisa las conductas que por inferir perjuicio a los intereses públicos fundamentales dan lugar a este procedimiento constitucional de excepción. Tales conductas no corresponden a la precisión que a toda norma de naturaleza penal se exija en la conformación de la conducta prevista, ya que por su naturaleza, la materia política debe tener un margen para la tipificación de las responsabilidades por parte del órgano que tiene a su cargo enjuiciar al servidor público. Por eso las conductas de responsabilidad en materia política son enunciados que se caracterizan por su generalidad, como es el caso del ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; los ataques a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; las infracciones a la Constitución o a las leyes federales u omisiones graves respecto a las mismas cuando perjudiquen a la Federación, a uno o varios estados o a la sociedad en general, cuando motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; en fin, por violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

Por lo que se refiere a los sujetos enjuiciables políticamente, en el artículo 110 constitucional se dispone que son los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos 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 del fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal minoritaria de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. También comprende el precepto constitucional a los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, empleados que violen en forma grave disposiciones de la Constitución federal y de las leyes que de ella emanen, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En cuanto al órgano enjuiciador, la Constitución establece que la Cámara de Diputados procederá a formular la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, siempre que la votación para el ejercicio de esta acción que genera el juicio político sea de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en la sesión de la Cámara acusadora, en la inteligencia de que a esta petición debe proceder la sustanciación de un procedimiento en el que se respete la garantía de audiencia del inculpado.

Por su parte, la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia aplicará la sanción que corresponda mediante acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión correspondiente, debiendo practicar las diligencias necesarias y también respetar la garantía de audiencia del acusado.

Por su propia naturaleza, el fallo que se produzca en el juicio político tendrá como efectos en caso de ser condenatorio, la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier clase en el servicio público, y tendrá naturaleza ejecutiva salvo en los casos de los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales en los que la resolución sólo será declarativa, en el sentido de que se comunicará a las legislaturas locales para que conforme a sus atribuciones procedan a aplicar las sanciones que en su caso operan.

Tenemos, pues, que en México las principales características del juicio político son las siguientes:

a) Se origina por la comisión de delitos oficiales por parte de los altos funcionarios.

b) El fallo sólo vincula a los altos funcionarios de la Federación.

c) Se sigue por actos relacionados con el ejercicio de su función.

d) No puede seguirse ante los jueces; es ante el Senado de la República, previa acusación de la Cámara de Diputados.

e) La Cámara de Diputados conoce de las acusaciones de carácter político, que no tienen absolutamente nada de delito en el sentido penal; son circunstancias que hacen perder la confianza al alto funcionario de la Federación que llevarán a destituirlo e inhabilitarlo.

f) La Cámara de Diputados debe integrar ante la denuncia de actos imputados, las secciones encargadas de estudiarla, y una vez que la sección respectiva considera que efectivamente están comprobados los hechos, no delictuosos, sino de carácter político, hacer la proposición para que la Cámara resuelva lo procedente. Si resuelve en el sentido que ha lugar a acusar, procederá a hacerlo ante la Cámara de Senadores, a la cual se le debe trasladar la acusación formulada.

g) El Senado tiene una jurisdicción especial; ninguna autoridad puede resolver cuestión alguna reservada privativamente a ese cuerpo.

h) Su fallo es imperativo.

i) Es un tribunal político. No sólo por la naturaleza de las atribuciones, también porque se forma por un cuerpo esencialmente político: el Senado de la República.

j) Se resuelve por mayoría. El quórum es de las dos terceras partes del total.

k) El resultado del fallo es privar del cargo e inhabilitar al alto funcionario.

l) La Cámara de Diputados es la única que constitucionalmente está investida de la facultad de accionar.

m) Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena conforme a la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

n) Son inatacables las resoluciones del Gran Jurado del Senado y la declaración en su caso.

Para concluir este apartado resulta pertinente dejar asentado que a partir de que entró en vigor la Constitución de 1917, se han presentado dieciocho casos de responsabilidad en los que se han visto involucrados gobernadores y ex-gobernadores estatales, senadores y diputados.

Efectivamente, de esos dieciocho casos, dos fueron por insubsistencia de los nombramientos; uno se siguió por responsabilidad penal; uno implicó la separación definitiva del cargo; seis generaron el desafuero de los funcionarios públicos, y en siete casos se desarrolló el juicio político.

De las siete únicas causas que durante el periodo mencionado tuvieron la naturaleza del juicio político, sólo procedieron dos: el del senador Tiburcio Fernández Ruiz, a quien en 1924 se le declaró culpable de violar el artículo 62 constitucional, y el del ex-gobernador del estado de Jalisco, José Guadalupe Zuno, a quien en el año de 1926 se le inhabilitó para ocupar cargos públicos por haber sido declarado culpable de atacar las instituciones democráticas y el municipio libre.

Es conveniente observar que en todos los casos relativos a los juicios políticos que se han dado durante la vigencia de la Constitución de Querétaro, se presentaron actos tipificables como conductas delictivas. Sin embargo, los procesos en ningún momento dejaron de tener esencia política que como ya se explicó supone la pérdida de la confianza en el servidor público.

V. LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El examen de las disposiciones constitucionales que a través de la historia de México han reglamentado las responsabilidades del presidente de la República, nos permite afirmar que existe una marcada tendencia para restringir las causas por las cuales el titular del Ejecutivo Federal puede ser enjuiciado por responsabilidad.

En efecto, en la Constitución de 1824 se dispuso que el presidente de la República era responsable en los siguientes casos específicos: *a)* por actos que representaran traición contra la independencia nacional; *b)* por cohecho o soborno; *c)* por ataques al normal desarrollo de los procesos electorales, y *d)* por obstaculizar o impedir a las Cámaras del Congreso de la Unión el ejercicio de sus facultades.

En la Constitución de 1857 se estableció que el presidente de la República sólo podría ser acusado por: *a)* traición a la patria; *b)* violación expresa de la Constitución; *c)* ataques a la libertad electoral, y *d)* delitos del orden común.

A partir de 1917 la Constitución establece que el presidente de la República goza de inmunidad por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, excepto en dos casos: *a)* delitos graves del orden común, y *b)* por traición a la patria.

Como puede observarse, no sólo se han reducido los casos en que el presidente de la República incurre en responsabilidad sino que, tal como aparece el texto constitucional vigente, virtualmente el representante del Ejecutivo goza de una inmunidad absoluta, toda vez que no existe un criterio definido que permita delimitar lo que debe entenderse por "delitos graves del orden común"; y por lo que se refiere al supuesto de traición a la patria, atendiendo a la tipificación que de esa conducta hace el Código Penal Federal, es en exceso remota la posibilidad de que el presidente pueda ser encausado por tales motivos.

Entendemos que el constituyente trató de proteger la estabilidad política de la nación al grado de evitar que el presidente de la República pudiera ser enjuiciado por cualquier conducta ilícita, lo que facilitaría que por motivos electorales o políticos, fuera constantemente vulnerada la investidura presidencial por intereses de personas, grupos o partidos políticos. Sin embargo, la intención que en sí misma es positiva, no puede conducirnos a la conclusión de que el titular del Ejecutivo pueda actuar impunemente por sí y ante sí.

En este sentido no se aleja de la verdad Miguel Lanz Duret,¹⁵ al expresar:

¹⁵ Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Continental, 1979, pp. 372 y 373.

...Mientras en nuestro derecho público esté consagrado el régimen de gobierno presidencial, y el titular del Ejecutivo tenga facultades propias de gran importancia nacional, y su poder y rango sean iguales en teoría a los de los otros órganos del Estado, será siempre de conveniencia política no subalternarlo a los otros poderes y menos exponerlo a la destitución de su cargo y a su anulación por acuerdo de cualesquiera de los otros órganos nacionales. Mucho menos todavía hacerlo blanco de las acusaciones frecuentes, violentas y apasionadas de los miembros del Congreso.

Claro que no pedimos la irresponsabilidad del presidente y menos la dictadura constitucional del mismo, especialmente en nuestro país, sin educación cívica para resistirle y sin instituciones consolidadas para limitarlo y refrenarlo; lo que buscamos es la efectividad en las responsabilidades para el desenvolvimiento de nuestras prácticas de gobierno.

En los Estados Unidos, donde el presidente es responsable por violaciones a la Constitución y está sujeto sobre este particular a la jurisdicción del Congreso, sólo se ha presentado en más de cien años un caso de acusación contra el Presidente Johnson, y a pesar de las numerosas irregularidades y faltas que se le comprobaron, y de que el Congreso lo odiaba, sin embargo fue absuelto. Y ello ocurrió porque los políticos de ese país esencialmente democrático, enemigo comprobado de los gobiernos personales y sobre todo dictatoriales, prefirieron soportar la permanencia temporal del desprestigiado mandatario a trastornar la paz pública. Se conformaron en bien de la nación y del mantenimiento estricto de la Ley Suprema con anularlo políticamente por medio de las facultades constitucionales del Congreso, desechando todas las peticiones que hizo, imponiéndole la legislación que consideraron patriótica y necesaria al rechazar siempre el veto presidencial y al no ratificar los nombramientos que para los altos funcionarios y empleados sometió a la aprobación del Senado...

En términos similares se expresa Emilio Rabasa en su obra *La Constitución y la dictadura*, coincidiendo en que el presidente de la República no debe estar a merced de una simple mayoría de la Cámara de Diputados porque en ciertas condiciones que pueden darse, el juicio político más que un instrumento de reafirmación del Estado de derecho sería el medio más eficaz para humillar y deponer al presidente. En forma expresa afirma el constitucionalista:

... En México, todos los presidentes de Juárez a acá, han tenido la salvaguarda de la elección ficticia; el Congreso elegido con independencia de los gobiernos central y de los estados, llegará fácilmente al conflicto, del conflicto a la acusación, y del fallo condenatorio de una cámara sola y apasionada, surgirá, si el presidente es fuerte o tiene siquiera algunos ba-

tallones fieles, el golpe de estado, antes que el acatamiento a la sentencia...¹⁶

Tal vez en estas consideraciones podamos explicar la curiosa circunstancia de que no obstante que en todos los textos constitucionales se han establecido los casos de responsabilidad presidencial, en el ámbito de las leyes reglamentarias del título IV de la Constitución, encontramos constantemente evidentes omisiones en lo que se refiere a la responsabilidad del presidente de la República.

Efectivamente, en el caso de la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se observa, en el artículo 2º, que se restringe la aplicación de tal ordenamiento a aquellos servidores públicos que se mencionan en los párrafos I y III del artículo 108 constitucional. Sin explicación alguna la ley reglamentaria en comento salva el párrafo II del citado artículo 108 de la Constitución, que precisamente establece que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, con lo cual ese alto servidor público, en términos del artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es sujeto de la misma.

Estimamos que la Constitución de 1917 acertó al proteger, como lo hace, al titular del Poder Ejecutivo. Sin embargo, es necesario que en la Ley reglamentaria del título IV de la Constitución, se incluya como sujeto de la misma al presidente de la República y se precise para efectos de la responsabilidad en que puede incurrir ese servidor público, las hipótesis específicas de "traición a la patria" y "delitos graves del orden común".

Se requiere tal definición por los siguientes motivos:

a) Porque en un estado de derecho nadie puede gozar de una absoluta impunidad, como virtualmente acontece con el presidente de la República al quedar exento de la aplicación de la Ley de Responsabilidades.

b) Porque en términos de lo dispuesto en el artículo 123 del Código Penal aplicable en la República en Materia Federal, los tipos básicos del delito de traición a la patria se refieren a hipótesis normativas en que pueden incurrir todos los mexicanos, en los siguientes términos:

... (Penalidad y tipos básicos del delito de traición a la patria). 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:

¹⁶ México, Porrúa, 1982, p. 169.

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;

III. Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tenga 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(s) 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 o 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. 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;

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.

En nuestro concepto debe precisarse en la Ley Reglamentaria del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los específicos casos en que el presidente de la República incurre en responsabilidad por "traición a la patria", ya que dada su investidura no puede estar sujeto al tipo penal que por este delito se establece para todos los nacionales.

c) En fin, porque no existe un criterio que delimite el concepto de "delitos graves del orden común", razón por la cual para efectos de la responsabilidad presidencial también se deben delimitar los tipos específicos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Independientemente de lo anterior, debe ponerse atención en un hecho singular que se desprende del examen de la citada Ley de Responsabilidades. Como ya se afirmó, en su artículo 2º excluye al presidente de la República del carácter de "sujeto" de la Ley; en el artículo 5º reitera tal exclusión al precisar que son sujetos de juicio político los servidores públicos que se mencionan en el artículo 110 constitucional, en el que no aparece el presidente de la República. Sin embargo, en el artículo 80 de la propia Ley de Responsabilidades se establece la obligación a cargo del presidente de la República de presentar una declaración anual de situación patrimonial (fracción II). Esta disposición, en nuestro concepto sujeta al presidente de la República a los ordenamientos que reglamentan las irregularidades que se deriven de la presentación y contenido de la declaración patrimonial; incluso dada esa obligación expresa que tiene el presidente de la República podría darse el caso de que sea sancionado por enriquecimiento ilícito como se dispone en el artículo 86 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, muy a pesar de que en sus disposiciones generales (artículos 2 y 5), se excluya del carácter de "sujeto" de la Ley, como ya se reiteró, al titular del Ejecutivo Federal.

Para determinar la ubicación del sistema mexicano de responsabilidades del presidente, en relación con los regímenes que operan en otros países, procedemos a utilizar dos indicadores:

1. El que se refiere al órgano que conoce y resuelve sobre la responsabilidad del Ejecutivo.

Este indicador nos proporciona tres modelos: el sistema político en el cual es un órgano de esa misma naturaleza —congreso, parlamento

o asamblea— el que conoce y resuelve de los casos de responsabilidad del Ejecutivo; el sistema jurídico en el que tales atribuciones le corresponden al órgano Judicial, y el sistema mixto en el que el conocimiento y resolución de los casos de responsabilidad del Ejecutivo corresponden al órgano político —congreso, parlamento o asamblea— y al órgano Judicial o a un representante de éste.

Dentro del sistema político tenemos los siguientes ejemplos:

Artículo 103 de la Constitución de Ecuador por virtud del cual la Cámara de Diputados formula la acusación y el Senado de la República resuelve sobre la misma. Los artículos 123 y 125 de la Constitución de Haití, que atribuyen a la Asamblea Nacional la resolución sobre la acusación que formule la Cámara Legislativa. El artículo 150 de la Constitución del Perú en la que también conoce y resuelve el Senado previa acusación de la Cámara de Diputados. El artículo 61 de la Constitución de Checoslovaquia, en la que conoce y resuelve la Asamblea Nacional.

Corresponde al sistema judicial el artículo 67 de la Constitución de la República Dominicana en el que expresamente se señala que la Suprema Corte de Justicia resolverá sobre los casos de responsabilidad del Ejecutivo.

En el sistema mixto, encontramos los casos de Argentina (artículo 45), Estados Unidos (artículo 2, fracción IV), en los que la Cámara de Diputados (de Representantes) formula la acusación y el Senado de la República resuelve, presidido por el presidente de la Suprema Corte. También corresponden a este sistema los casos de Venezuela (artículo 192), Francia (artículo 68), Italia (artículo 90), y la República Federal de Alemania (artículo 61.1), en los que previa autorización del Senado, de ambas Cámaras, del Parlamento, o del Consejo, resuelve la Corte Suprema de Justicia, la Alta Corte de Justicia, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Tribunal Constitucional Federal, respectivamente. En este mismo sistema se incluye el caso de Cuba (artículo 132), en el que conoce y resuelve la responsabilidad de los delitos del orden común en que incurre el titular del Ejecutivo, el Tribunal Superior de Justicia, siempre que se produzca la previa autorización del Consejo de Ministros con el voto de las dos terceras partes.

2. El segundo indicador se refiere a las causas por las cuales puede ser enjuiciado el titular del Ejecutivo.

Conforme a este criterio, disponemos de dos modelos:

a) Causas determinadas. En este modelo las constituciones precisan con especial delimitación los motivos que dan lugar al juicio político, como son: actos contra la Constitución; actos contra la existencia de la Unión; actos contra el libre ejercicio de las funciones de los otros po-

deres; actos contra los derechos políticos, individuales y sociales; actos que afecten la seguridad interna; falta de probidad en la administración; actos contra la libertad de sufragio; abuso de facultades, y traición a la patria. A este modelo corresponden los sistemas de responsabilidades de Brasil (artículos 59, 88, 89, 93 y 101), Costa Rica (artículos 148, 149 y 151), Cuba (artículo 132), Ecuador (artículo 103), Panamá (artículo 148), y Perú (artículo 150).

b) Causas indeterminadas. En este sistema, las constituciones no especifican los tipos o hipótesis de los casos en que el Ejecutivo incurra en responsabilidad o la hacen difusa, usando expresiones tales como "por mal desempeño o delitos en el ejercicio de sus funciones"; "por actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes"; por traición o cualquier otro delito cometido en ejercicio del cargo"; "por responsabilidad en el ejercicio de funciones"; "por alta traición"; y, "por traición a la patria y delitos graves".

Dentro de este sistema se encuentran las constituciones de Argentina (artículo 45), Colombia (artículos 97 y 130), Haití (artículos 123 y 125), Honduras (artículos 316 y 317), Paraguay (artículo 17), República Dominicana (artículo 67), Venezuela (artículo 192), Checoslovaquia (artículo 61), Francia (artículo 68), Italia (artículo 90), y República Federal de Alemania (artículo 61.1).

De acuerdo con lo anterior, podemos calificar al sistema mexicano de responsabilidades del titular del Ejecutivo Federal, como político, por el órgano que conoce y resuelve, ya que según se ha afirmado, es el Senado de la República, previa acusación de la Cámara de Diputados. Y de causas indeterminadas, ya que, como también se expresó, el presidente de la República sólo puede ser sujeto de juicio político por "traición a la patria y delitos graves del orden común".

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Primera. En el Estado democrático de derecho, el establecimiento de un eficaz sistema de responsabilidad de los servidores públicos es requisito fundamental para el control del ejercicio del poder público.

Segunda. El fenómeno de la corrupción, inherente a toda dinámica social, alcanza grados de afectación estructural al manifestarse como corrupción constitucional, la cual se hace presente en la medida y en la proporción en que las instituciones políticas de un Estado sufren desviaciones y carecen de una sincera proyección y eficacia en la realidad.

Tercera. En México, el régimen de responsabilidades en relación con la figura presidencial es de especial interés porque en nuestro sistema político la pieza clave es el presidente de la República.

Cuarta. La corrupción en México se puede explicar en dos circunstancias interrelacionadas, una de carácter político —control entre el poder político y el económico— y otra de carácter técnico —considerar a la corrupción como un problema de organización—.

Quinta. Cada una de las personas que han ocupado el Poder Ejecutivo a partir de 1911, se pronunció directa o indirectamente sobre el fenómeno de la corrupción. Casi todas la conciben como un fenómeno técnico, esto es, como un problema de moralización cuya solución depende de una reforma administrativa que tecnifique y racionalice el aparato burocrático. Sólo los presidentes Ortiz Rubio, Lázaro Cárdenas, Ruiz Cortines y De la Madrid, perciben el fenómeno desde la perspectiva política porque sin desconocer la necesidad de adoptar medidas administrativas para combatir la corrupción, entendieron que el problema —por ser estructural— requiere de acciones que implican la corresponsabilidad de toda la sociedad.

Sexta. El juicio político se define como el procedimiento constitucional a través del cual, un órgano con facultades especiales conocerá y resolverá sobre la responsabilidad política en que incurra cualquier servidor público que disponga de inmunidad.

Séptima. El amplio espectro que comprende los diferentes sistemas relativos al juicio político, en relación con el Poder Ejecutivo, permite proponer la siguiente clasificación:

1. Atendiendo al órgano que conoce y resuelve, tenemos el sistema político, el sistema judicial y el sistema mixto. En el primero es el congreso, parlamento o asamblea quien tiene a su cargo la jurisdicción sobre la responsabilidad política; en el segundo, corresponde al órgano judicial; en el tercero, las facultades de enjuiciamiento político las comparten el congreso, parlamento o asamblea y el órgano Judicial o el representante de éste.

2. En cuanto a las causas por las que procede el juicio de responsabilidad al titular del Ejecutivo, tenemos el sistema de causas determinadas, en el que se precisan y detallan los casos de responsabilidad. También existe el sistema de causas indeterminadas, en el cual no se especifican las hipótesis relativas a la responsabilidad del Ejecutivo, ya que sólo se expresan conductas generales, ambiguas e imprecisas.

Octava. La historia constitucional de nuestro país acredita la permanencia del sistema político para enjuiciar por responsabilidades al titular del Poder Ejecutivo, y en cuanto a las causas la tendencia demuestra desplazamiento del sistema de causas determinadas al de causas

indeterminadas, ya que a la fecha el presidente de la República sólo puede ser sujeto de juicio político por “traición a la patria y por delitos graves del orden común”.

Novena. La Ley Reglamentaria del título IV de la Constitución no incluye como sujeto de la misma al presidente de la República, ya que en sus disposiciones generales —artículos 2 y 5— son sujetos de la ley los servidores públicos a los que se refieren los artículos 108, párrafos 1 y 3, y 110 constitucionales, ordenamientos en donde no se menciona al presidente de la República.

Décima. Sin embargo, resulta válido interpretar que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al establecer en su artículo 80 que el presidente de la República tiene la obligación de presentar su declaración anual de situación patrimonial, sujeta al titular del Poder Ejecutivo a las reglas que rigen las irregularidades que se derivan de la presentación y contenido de la declaración patrimonial, inclusive la de su no presentación; de esta manera, el presidente de la República podría ser enjuiciado por enriquecimiento ilícito.

Décimaprimer. Es necesario que la Ley Reglamentaria del título IV de la Constitución sea reformada de acuerdo con las siguientes propuestas:

a) Que expresamente se incluya como sujeto de la Ley al presidente de la República. b) Que se establezcan en forma clara y precisa los cargos en que el titular del ejecutivo incurra en “traición a la patria” para efectos de la responsabilidad de ese alto funcionario, ya que las hipótesis que contiene el artículo 123 del Código Penal Federal no son viables para someter a ese alto servidor público a un juicio político. c) Que en la misma ley se establezca el criterio de lo que debe entenderse por “delitos graves del orden común” porque hasta la fecha no existe una directriz que delimite este concepto.

Decimasegunda. La necesidad de las reformas que se proponen es patente porque conforme al sistema actual fundamentalmente el presidente de la República dispone de una impunidad que entra en conflicto con lo que entendemos que es un Estado de derecho que necesariamente debe sustentarse en la línea de igualdad que debe prevalecer entre gobernantes y gobernados y que consiste en su indiscutible sometimiento al derecho.

Decimatercera. La Constitución de 1917 acertó al proteger, como lo hace, al titular del Poder Ejecutivo. Sin embargo, observamos una corrupción constitucional en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al desvirtuar toda posibilidad de que el presidente de la República sea sometido a juicio político cuando su conducta no responda a la confianza que la nación ha depositado en él.