

# *La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político*

Iván de la GARZA SANTOS

## **I. Introducción**

El contexto de pluralidad política que actualmente vivimos en México nos enfrenta diariamente a la cada vez más evidente necesidad de analizar el rendimiento de nuestras instituciones políticas y los cambios que nuestro país requiere para continuar en el proceso hacia la consolidación democrática.

Desde los últimos años del siglo pasado se ha venido discutiendo, en foros académicos y políticos, la inaplazable necesidad de llevar a cabo diversas reformas a nuestro régimen político. Dichas reformas han sido denominadas de forma genérica como “Reforma del Estado”, éstas incluyen tanto la revisión del sistema electoral, del régimen jurídico de los partidos políticos, así como la relación entre los distintos Poderes de la Unión. En el presente trabajo nos concentraremos exclusivamente en este último tema.

En un estado constitucional, la relación entre los detentadores del poder político está basada en la existencia de controles cuyo funcionamiento y naturaleza varían de acuerdo a su objetivo específico y a los agentes que fungen como controladores y controlados. Derivado de su carácter político, las relaciones de control que se verifican entre los poderes Ejecutivo y Legislativo son de tal importancia que del diseño de dichos controles depende la configuración de los sistemas de gobierno, ya sea presidencial, parlamentario o semipresidencial.

De la diversidad de controles del poder que podemos encontrar en nuestra Constitución, nos avocaremos al estudio de uno en particular: el juicio político. Este control forma parte del título IV de nuestra Ley Fundamental dedicado a la responsabilidad de los servidores públicos. De acuerdo a la exposición de motivos de la reforma constitucional que incluyó formalmente la figura del juicio político, su objetivo es hacer exigible la responsabilidad política de los servidores públicos ahí enumerados, responsabilidad que se traduce en la separación del cargo y en su caso la inhabilitación para ocupar otro en el futuro por un tiempo determinado.

## **Estado, Derecho y Democracia en el momento actual**

Como intentaremos demostrar, el diseño del juicio político contiene distintos vicios los cuales impiden que se cumpla con la intención de hacer exigible la responsabilidad política a los servidores públicos. De entre todas las fallas que podemos observar en su regulación, son dos las consideramos más importantes.

Por una parte está la carencia de una interpretación sobre lo que constituye la responsabilidad política y su diferencia con los otros tipos de responsabilidades previstas en este título de la Constitución. En el desarrollo del trabajo expondremos cómo las distintas constituciones de México han influido para hacer más confuso este concepto, hasta el punto de dejarlo sin contenido.

Por otra parte, observamos que existe una incorrecta concepción sobre la naturaleza del control que constituye el juicio político, la cual generó que se le diera un tratamiento de procedimiento jurisdiccional a un control eminentemente político.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera analizaremos la teoría del control del poder político y su clasificación. Para ello nos basaremos principalmente en los criterios elaborados por Karl Loewenstein y Manuel Aragón. En el segundo apartado haremos un estudio sobre la configuración que el juicio político ha tenido en las distintas constituciones de nuestro país y de la influencia que el *impeachment* estadounidense tuvo en los constituyentes. En la última parte señaremos las razones por las que consideramos al juicio político como una herramienta ineficaz para exigir la responsabilidad política, presentando un marco general con propuestas para la sustitución de este juicio por la moción de censura.

## **II. El control del poder político**

### ***1. Clasificación de los controles del poder político***

El poder político ha sido objeto de múltiples estudios a lo largo de la historia. Platón, Polibio, Maquiavelo, Hobbes, Montesquieu, Constant, Fioravanti y muchos otros autores clásicos han dedicado una buena parte de su obra al análisis de su origen y ejercicio.

Con el surgimiento de la constitución como instrumento para limitar el poder del monarca, se empezaron a vislumbrar los primeros indicios de una nueva forma de organización política. A partir de ese momento el ejercicio del poder político no podría ser absoluto, encontrando su principal límite en una esfera de derechos ciudadanos, la cual podría asegurarse si se evitaba la concentración del poder.

Inspirado en la Constitución Inglesa y en las ideas de Locke, Montesquieu publicó en “El Espíritu de las Leyes” una de los principios que habrían de tener una mayor influencia en el constitucionalismo tal y como lo conocemos hoy en día: la separación de poderes. Aunque ya ha sido plenamente superado por la doctrina, no está demás señalar que el término más adecuado es el de división

### **Iván de la Garza Santos**

de poderes,<sup>1</sup> el cual ha quedado plasmado en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial; con ciertos matices en las primeras dos dependiendo de los distintos sistemas de gobierno.

La asignación de funciones específicas se convirtió así en una limitación del poder. Sin embargo, las limitaciones no son garantía de su cumplimiento, así es que a la par de éstas debieron establecerse mecanismos efectivos de control.

En este punto resulta pertinente retomar la distinción entre limitación y control que realiza Manuel Aragón.<sup>2</sup> De acuerdo a este autor, en la confusión de estos conceptos radica en buena parte la dificultad para la elaboración de una teoría sobre el control del poder, y es que, salvo en el control político, no siempre quien limita es quien controla.

*Grosso modo*, podemos decir que el límite consagra los derechos y las correlativas obligaciones que se derivan de las relaciones entre los poderes públicos, mientras que el control se encarga de velar porque efectivamente se cumplan. Así por ejemplo, el límite que tiene la facultad reglamentaria del Ejecutivo para no ir más allá de lo que la ley establece y su respectivo control, por lo menos en el caso mexicano, sería la oportunidad para que el Legislativo acuda a la controversia constitucional para hacer efectivo este derecho. En el caso de los sistemas parlamentarios, encontramos como límite al gobierno la necesidad de que éste cuente con la confianza del parlamento, siendo la responsabilidad política su mecanismo de control.<sup>3</sup> Toda vez que más adelante nos referiremos específicamente a este control, en esta parte nos limitaremos a señalarlo sólo como un ejemplo.

Existen fundamentalmente dos clases de controles. Por una parte están aquellos que se manifiestan como coparticipación en el ejercicio de determinadas facultades, de tal forma que éstas no pueden ser ejercidas solamente por uno de los detentadores del poder. Por otra, está el control como atribución para “intervenir discrecionalmente en la actividad del otro detentador del poder”.<sup>4</sup> En el primer caso, el control es entendido como una necesaria colaboración, mientras que en este último se manifiesta como la superioridad, aunque sea sólo en los supuestos determinados por la Constitución, de un poder sobre otro.

---

<sup>1</sup> Podemos argumentar a favor de este término utilizando la siguiente analogía: el cuerpo humano está dividido en tres partes, la cabeza, el tronco y las extremidades; esta división le permite cumplir con sus funciones de desplazamiento entre otras. Esto mismo no podría concretarse si en lugar de divididas las partes del cuerpo estuvieran separadas, cada una trabajando de acuerdo a su propia lógica e interés.

<sup>2</sup> Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Madrid, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, pp. 80 a 89.

<sup>3</sup> Es menester aclarar que conforme a la clasificación de Aragón, tanto la reserva de ley, así como la confianza parlamentaria no son límites, sino garantías. Aunque coincidimos con esta idea, consideramos que ambos conceptos al establecer facultades de un poder sobre otro, constituyen también un límite.

<sup>4</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, 2<sup>a</sup> ed., trad. Alfredo Gallegos Anabitarte Madrid, Ariel, 1976, pp. 252 y 253.

## **Estado, Derecho y Democracia en el momento actual**

El ejercicio de los mecanismos se verifica entre los siguientes agentes: el gobierno, el parlamento, los tribunales y lo que genéricamente ha sido designado como el pueblo,<sup>5</sup> entendiendo por éste a todas las personas, físicas o morales, que están sujetas a la obediencia de las decisiones de los otros tres agentes, pero que finalmente son quienes deciden la integración y funcionamiento de los poderes públicos. De acuerdo a la tesis de Loewenstein en cuanto a su funcionamiento el control puede ser intraorgánico o interorgánico.

Como fácilmente se puede deducir por su prefijo, el control intraorgánico es aquél que se origina al interior de uno de los detentadores del poder. Este mecanismo puede conseguirse de distintas maneras, ya sea mediante un diseño institucional como el bicameralismo o la necesidad de requerimientos específicos para la toma de decisiones como son las mayorías calificadas, como por ejemplo se encuentra regulado en el artículo 135 de nuestra Constitución.

Por su parte, el control interorgánico se verifica entre los agentes de control, con excepción del electorado.<sup>6</sup> Como ejemplo puede señalarse la facultad de veto legislativo del Ejecutivo, la ratificación por parte del Senado de los tratados internacionales firmados por el Ejecutivo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, etc.

Finalmente, aunque no está contemplado en la clasificación de Loewenstein, está el control supraorgánico, el cual es ejercido por el pueblo y los demás actores que formalmente no son considerados agentes de control, pero que materialmente sí lo ejercen. Una de los ejemplos más palpables de este tipo de control es el que se ejerce mediante la celebración de las elecciones, así como la conformación de asociaciones para influir en las decisiones tomadas por los otros actores políticos.

El criterio de clasificación expuesto hasta el momento nos ayuda a entender las distintas clases de control de acuerdo al juego que se da entre los diversos agentes de control, así como al interior de ellos. Sin embargo no arrojan mucha luz sobre su origen y naturaleza; elementos indispensables para entender su lógica y motivación. Por esta razón es necesario complementar la clasificación de Loewenstein con la desarrollada por Aragón, quien identifica los controles políticos, jurisdiccionales y sociales.

En cuanto al primero subraya su carácter subjetivo y voluntario. Es decir, para su ejercicio no tiene que subsumir en una norma la conducta específica del agente controlado, sino que por el contrario se lleva a cabo una “libre apreciación”, por lo que su resolución no tiene que estar

---

<sup>5</sup> Loewenstein hace referencia únicamente al electorado. No obstante consideramos que en un sistema político el control del gobierno por parte del pueblo va más allá del ejercicio electoral.

<sup>6</sup> Aunque Loewenstein opina que el control que ejerce el electorado debe también clasificarse como interorgánico no participamos de esta opinión, toda vez que entre este agente y los otros tres no existe una relación de coordinación, sino de subordinación a sus decisiones.

sustentada en una argumentación jurídica. Por su parte, la voluntariedad radica en que el órgano controlante puede decidir si ejerce o no el control, así como cuando puede ser el momento más oportuno para llevarlo a cabo. En otras palabras, ante la solicitud para ejercer un control político no existe una correlativa obligación de parte del órgano controlante para hacerlo. Ambas características derivan del carácter parcial que todo órgano político tiene.<sup>7</sup>

Contrario a las características identificadas en el control político, en el control jurídico prevalece el carácter objetivo. Lo anterior se deriva de su obligación de sustentar siempre su resolución en un parámetro normativo preexistente. Por lo tanto el órgano que ejerce el control debe ser imparcial y estar dotado con los conocimientos técnicos suficientes para argumentar jurídicamente. Aunado a lo anterior, los órganos encargados de llevar a cabo el control jurídico están obligados a resolver en plazos fijos las controversias planteadas, por lo que se dice que éste tiene un carácter necesario. El ejemplo más palpable de este tipo de control es el constitucional, mediante el cual un órgano técnico como lo es un tribunal constitucional, decide si uno de los otros agentes violó con su actuación el texto de la constitución.<sup>8</sup>

No obstante sus marcadas diferencias, el control político y el jurídico tienen en común que ambos son institucionalizados, es decir que su ejercicio está consagrado y regulado en una norma constitucional. En cambio, el control social se ejerce de una forma no institucionalizada, lo cual no quiere decir de ninguna manera que se realice en contra de la ley, sino que su ejercicio se origina en una libertad y no en una facultad expresamente reconocida. Entre los agentes del control social están los ciudadanos, la sociedad civil organizada, los medios de comunicación, etc.<sup>9</sup>

El caso de los integrantes de los partidos políticos resulta particularmente llamativo en el caso de los controles políticos y sociales. Es así como un diputado puede llevar a cabo un control del primer tipo cuando actúa en el marco de las competencias del poder Legislativo, pero a la vez puede ejercer un control social mediante la organización de foros, protestas o mientras cabildea una iniciativa. En este último supuesto es posible detectar fácilmente la relación que existen entre el ejercicio de una actividad política institucionalizada y el empleo de un control social no institucionalizado.

En la siguiente matriz resulta más fácil observar cómo se complementan ambos criterios de clasificación del control del poder:

---

<sup>7</sup> Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 4, pp. 91 a 93.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp.143 a 146.

### **Estado, Derecho y Democracia en el momento actual**

<b>C. Supraorgánicos</b>	Elecciones para cargos representación popular; Solicitudes de información a través de los órganos de transparencia		Asociaciones con fines políticos; Grupos para cabildeo de iniciativas; Protestas sociales
<b>C. Intraorgánicos</b>	Bicameralismo; Mayorías calificadas; Juicio político contra diputados federales y senadores		
<b>C. Interorgánicos</b>	Veto presidencial; Juicio político contra los servidores públicos que no sean diputados federal ni senadores	Control constitucional	
	<b>C. Político</b>	<b>C. Jurídico</b>	<b>C. Social</b>

Como se desprende de la matriz, existen controles que son incompatibles. Es así como por su necesaria ausencia de regulación y carácter no institucionalizado, el control social no es coincidente con los controles intraorgánicos e interorgánico.

Asimismo, siendo un requisito del control jurídico que éste sea ejecutado por un agente con conocimientos técnico y cuya resolución sea apegado a una norma jurídica, no resulta compatible con los controles intraorgánicos y supraorgánicos. Respecto a esta última aseveración, se ha discutido si la responsabilidad administrativa, mediante la cual un órgano de control interno de una dependencia aplica sanciones a los servidores públicos de ésta misma, no constituye un control jurídico. Nuestra opinión es que en esos supuestos no se está ejerciendo un control, sino que mediante la actualización de un supuesto, que efectivamente está determinado por la ley, se aplica una sanción por un órgano competente para hacerlo. Sin embargo mediante la referida sanción no se busca controlar el uso del poder político, sino imponer un castigo a un individuo, con la categoría de servidor público, por una acción u omisión que afecte el desempeño de la administración pública.

A diferencia de los anteriores, el control político sí es compatible con todas las otras clases de controles intraorgánicos, interorgánicos y supraorgánicos.

Atendiendo al objetivo específico de este trabajo nos concentraremos en el juicio político, que tal como queda ilustrado en la gráfica constituye un control de tipo político interorgánico, sin perjuicio de que en el desarrollo del mismo se haga referencia a los otros tipos de controles explicados con antelación.

## **Iván de la Garza Santos**

De acuerdo a la exposición de motivos de la reforma de 1982 al título IV de la Constitución, a la cual nos referiremos con mayor amplitud en el apartado III.2, mediante el juicio político se buscaba hacer exigible la responsabilidad política de los servidores públicos. No obstante nunca ha quedado claro qué es exactamente la responsabilidad política, por lo tanto en el siguiente punto abordaremos este concepto.

### **2. La responsabilidad política**

Antes de iniciar, es preciso hacer una precisión relativa a los sistemas de gobierno presidencial y parlamentario<sup>10</sup> sin la cual sería muy difícil comprender el tema que nos atañe.

En los sistemas presidenciales el poder Ejecutivo, así como el Legislativo, son elegidos por el voto de la ciudadanía, por lo tanto ambos gozan de una legitimidad popular; es decir existen una legitimidad dual.<sup>11</sup> En cambio en los sistemas parlamentarios sólo el Parlamento cuenta con esta legitimidad y dependiendo de la integración de las mayorías legislativas quedará constituido el gobierno, con una legitimidad derivada de la voluntad parlamentaria, manifestada en un voto de confianza.<sup>12</sup> Por decirlo de una manera, en el primer caso el gobierno cuenta con legitimidad directa mientras en el segundo es indirecta.

Es precisamente este último elemento, la legitimidad indirecta del gobierno, lo que hace de la responsabilidad política una institución que resulta muchas más palpable e identifiable en los sistemas parlamentarios. Al depender el gobierno de la confianza parlamentaria, se crea un vínculo de responsabilidad política, toda vez que esta confianza representa el pilar sobre el que está sostenido el gobierno. En el momento en que este pilar caiga, también lo hará el gobierno

---

<sup>10</sup> Siguiendo la tipología de Sartori, nos faltaría por incluir el sistema semipresidencial. Sin embargo no lo hacemos, toda vez que al explicar cómo funciona la responsabilidad política en los sistemas parlamentarios, puede entenderse cómo lo hace en los semipresidenciales. Véase, Sartori, Giovanni, *Ingeniera constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2<sup>a</sup> ed, trad. Roberto Reyes Masón, México, FCE, 2001, pp. 97 a 153.

<sup>11</sup> Es precisamente esta legitimidad dual a la que Linz le atribuye una de las principales fallas del sistema de gobierno presidencial. Linz, Juan, "Los Peligros del Presidencialismo", en Diamond, Larry y Plattner, Marc F., *El resurgimiento global de la democracia*, trad. Isabel Vericat, México, UNAM, 1996.

<sup>12</sup> Como ejemplo, de la Constitución Española ver: "Art. 99. 1. Despues de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia de Gobierno. 2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara. 3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente"; También ver: García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, España, Alianza, 1987; Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 11.

## **Estado, Derecho y Democracia en el momento actual**

En cambio, en los sistemas presidenciales, la inexistencia de un vínculo de legitimidad entre el gobierno y el parlamento ha derivado en la ausencia de una definición seria, y en muchas más ocasiones de una incorrecta interpretación, de la responsabilidad política. La idea de que quien otorga la confianza al gobierno es directamente el pueblo, ha dificultado la capacidad del Parlamento para incidir en la gestión del Poder Ejecutivo.

Realizadas las anteriores observaciones, sólo queremos hacer constar que las definiciones y conceptos planteados en el presente apartado provienen exclusivamente del desarrollo doctrinal de países con sistemas parlamentarios y por lo tanto cualquier adopción de estas figuras a otros países con sistemas de gobierno distintos requieren de un análisis del sistema político en su conjunto.<sup>13</sup>

El primer problema que presenta el concepto de responsabilidad política es la polisemia del término. Por lo menos existen tres interpretaciones acerca de las obligaciones que conlleva esta responsabilidad, manteniendo como constante que el agente controlante es siempre el Parlamento y el controlado el Gobierno.

Por una parte está la responsabilidad política como la obligación de contestar a las preguntas realizadas por el Parlamento y la de rendir cuentas. En estas dos facetas del concepto queda evi-denciado el dinamismo de la relación entre el Parlamento y Gobierno, a través de la cual se pro-cura mantener y renovar el voto de confianza que el primer le otorga al segundo. Ambas obliga-ciones resultan de la legitimidad indirecta con la que actúa el Gobierno<sup>14</sup>.

Por otra parte encontramos la obligación del gobierno, o de algunos de sus integrantes, a dimitir en el caso de que el Parlamento considere que ha cometido errores importantes en su gestión.<sup>15</sup> Esta última faceta o interpretación de la responsabilidad política se ejecuta mediante la aproba-

---

<sup>13</sup> Entendemos que el sistema político está constituido por la interactiva relación entre actores societales, institu-ciones y cultura política. Al respecto ver Alcántara Saéz, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, 2<sup>a</sup> reimp., México, FCE, 1995, pp. 54 a 59. Con relación a lo anterior Nohlen hace hincapié en la necesidad de observar el contexto en el cual se plantean las reformas ".... Las instituciones, en sus efectos, son dependientes del contexto, es decir, de la configuración de otras variables con las cuales constituyen el conjunto en el que operan las variables observadas. De aquí se desprenden, con relación a las instituciones y sus efectos, dos limitaciones: la primera radica en la dependencia de los efectos de las instituciones de otros factores en general. Esta compleja interac-ción muestra a su vez características específicas según el país del que se trate". Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucional*, México, Porrúa – UNAM, 2006, p. 54.

<sup>14</sup> Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, España, Colex, 2001, p. 16.

<sup>15</sup> Idem.

### **Iván de la Garza Santos**

ción de mociones de censura, mecanismo a través del cual el Parlamento condena los errores del gobierno o de alguno de sus integrantes, los cuales ocasionan la pérdida de la confianza.<sup>16</sup>

A diferencia de la responsabilidad penal y en algunos casos de la administrativa, la responsabilidad política, entendida como la facultad de censurar la gestión gubernamental, se deriva de conductas lícitas. Tal y como lo señalamos para los controles políticos, para evaluar la responsabilidad política no se utilizan criterios de legalidad sino de oportunidad. No se busca castigar a un culpable, sino ratificar la idea de que quienes gobiernan tienen la obligación de hacerlo en atención a lo intereses del pueblo<sup>17</sup>. Todo lo anterior queda sintetizado de manera extraordinaria en la siguiente frase de Joaquín García Murillo:

La responsabilidad política es en realidad, pues, un útil invento para evitar la enojosa alternativa de tener que seguir soportando a un incompetente o, en caso contrario, no tener otra salida que encarcelarle. Su fin es, por tanto, desembarazarse del político indeseado, cualesquiera que sean las causas, sin más traume que ese, el de prescindir de él.<sup>18</sup>

Más allá de las consideraciones realizadas en los primeros párrafos sobre la legitimidad directa e indirecta en los distintos sistemas de gobierno, la lógica del gobierno democrático ha obligado a los sistemas presidenciales a adecuar su diseño institucional con la finalidad de que aquellos servidores públicos que obren de manera incorrecta puedan ser separados de su cargo, sin la necesidad de que sean acusado por la comisión de un delito o una falta administrativa; es decir, que respondan por una responsabilidad meramente política. Como ya fue señalado en la Constitución de nuestro país, la responsabilidad política ha quedado plasmada en la institución del juicio político, el cual será analizado en el siguiente apartado con el objetivo de determinar si es o no un medio eficaz para el ejercicio del control político mediante la exigencia de la responsabilidad política.

### **III. El juicio político en México**

#### **1. Génesis de la responsabilidad de los servidores públicos en las Constituciones Mexicanas<sup>19</sup>**

El análisis de los textos de las Constituciones de 1824, 1857 y el original de 1917 nos ayudará a entender la ausencia de uniformidad en los criterios que los constituyentes utilizaron para determinar por cuáles conductas debía responder un servidor público y el tipo de responsabilidad que

<sup>16</sup> Como ejemplo ver la Constitución Española "Art. 113 1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura."

<sup>17</sup> García Murillo, Joaquín, "Responsabilidad política y responsabilidad penal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, Año 18, núm 52, enero – abril de 1998, p. 85.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>19</sup> Al respecto, es importante consultar la obra de Valdés S., Clemente, *El juicio político: la impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, México, Ediciones Coyoacán, 2000.

## **Estado, Derecho y Democracia en el momento actual**

generaban. Asimismo demostraríamos la influencia que el *impeachment*, previsto en la Constitución de los Estados Unidos de América, tuvo en el constituyente de 1824.

El artículo 38 de la Constitución de 1824 disponía que cualquiera de las dos Cámaras podía erigirse como jurado para conocer sobre las acusaciones en contra del Presidente por los delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, así como los de cohecho o soborno. Además podía ser juzgado por la ejecución de actos tendientes a impedir la celebración de las elecciones federales, a que los Diputados y Senadores cumplieran con su periodo constitucional o el uso de facultades de cualquiera de las Cámaras. Cabe aclarar que estas tres últimas acciones no recibían la connotación de delito.

En cuanto a los miembros de la Corte Suprema de Justicia<sup>20</sup> y Secretarios del Despacho, éstos eran responsables por la comisión de cualquier delito durante el tiempo de sus empleos. Por lo que hace a los Gobernadores de los Estados, podían incurrir en responsabilidad por las infracciones cometidas contra la Constitución y leyes federales u órdenes del Presidente.

El análisis de este artículo tiene que empezar por determinar si el constituyente de 1824 efectivamente tenía claro el concepto de delito. Esto resulta más que pertinente si tomamos en cuenta que el primer código penal federal se promulgó en 1871 y el primer código penal estatal, el de Veracruz, fue promulgado en 1835, once años después de esta Constitución.

Hasta antes de estos Códigos, las conductas catalogadas como delitos se encontraban dispersas en distintos decretos y leyes. Así por ejemplo el delito de traición a la patria tiene como antecedentes los decretos expedidos por el Congreso Constituyente con fecha del 16 de abril y 27 de septiembre de 1823, mediante los cuales se declaraba, respectivamente, como traidor a la patria a quienes señalasen a Iturbide como emperador y a Iturbide mismo.<sup>21</sup> Varias décadas después, en el año de 1862, el Presidente Constitucional de México, Don Benito Juárez, promulgó la Ley de 25 de enero, mediante la cual se castigaban los delitos contra la Nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales.<sup>22</sup> Para compensar la ausencia de una legislación penal integral, subsistieron por muchos años los textos jurídicos penales que estuvieron vigentes durante la etapa colonial. Sin embargo todos ellos regulaban distintas conductas de manera aislada.

En nuestra opinión, consideramos que el Constituyente de 1824 no tenía claro el concepto de delito, ni en qué caso una indebida actuación del servidor público podía generar una responsabilidad penal o política, sino que la introducción de este tipo de responsabilidad se deriva de una

<sup>20</sup> Nombre que recibía el máximo tribunal en este texto.

<sup>21</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4<sup>a</sup> ed., México, Porrúa – UNAM, 1991, t. P – Z, p. 3122.

<sup>22</sup> Tamayo, Jorge L. (comp.). *Benito Juárez. Documentos discursos y correspondencia*, 2<sup>a</sup> ed., México, Editorial Libros de México, 1973, t. 5. pp. 617 a 623.

### **Iván de la Garza Santos**

copia casi textual del procedimiento de *impeachment* previsto en la Constitución de los Estados Unidos de América.

El artículo II, Sección 4 de la Constitución Norteamericana señala lo siguiente: “*The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*”.

Al traducir al español las conductas por los cuales procede el *impeachment* nos daremos cuenta que son muy parecidos a los supuestos delitos previstos por el artículo 38 de la Constitución de 1824. Por *bribery* podemos entender “el pago ilegalmente recibido o solicitado para favorecer a un particular mediante una acción de carácter público”.<sup>23</sup> Este concepto sería el equivalente al soborno o cohecho. Por otra parte el concepto de *Treason* puede ser definido como “el intento de derrocar al gobierno de un Estado al cual se le debe fidelidad y obediencia, ya sea por declararle la guerra o por apoyar materialmente a sus enemigos”.<sup>24</sup> Resulta evidente señalar que su equivalente en la Constitución mexicana era el delito de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno. La adición de las otras conductas por las cuales podía ser enjuiciado el presidente, todas ellas relativas a las instituciones democráticas, muy probablemente fueron incluidas con la intención de consolidar esta forma de gobierno en México. No podemos dejar de desatascar la ausencia de estas causales en la Constitución Norteamericana, sin embargo, tampoco debemos obviar el detalle que el Constituyente de 1824 no quiso darles el carácter de delito, probablemente para tratar de respetar el concepto original del *impeachment* estadounidense.

En cuanto al procedimiento, el artículo 40 disponía que la Cámara ante la cual se hubiere presentado la acusación decidía, con el voto de dos tercios de sus miembros presentes, si procedía la formación de la causa, en cuyo caso el servidor público era separado de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente. Como se puede observar este procedimiento es muy parecido al que actualmente comprende nuestra Constitución para el juicio de procedencia, con la excepción de que, de conformidad al artículo 137.5, la Corte Suprema era quien estaba facultada para conocer de estos asuntos.

Si avanzamos hasta la Constitución de 1857, podemos ver que el artículo 102 disponía textualmente lo siguiente:<sup>25</sup> “Los diputados al congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan

---

<sup>23</sup> Garner, Bryan A., *Black's Law Dictionary*, 7<sup>a</sup> ed, E.U.A, West Group, 1999. El texto original en inglés dice: “The corrupt payment, receipt, or solicitation of a private favor for official action”, (T. del A.)

<sup>24</sup> *Ibidem*. El texto original en inglés dice: “The offense of attempting to overthrow the government of the state to which one owes allegiance, Esther by making war against the state or by materially supporting its enemies” (T. del A.)

<sup>25</sup> Se respetó la redacción original del texto.

## **Estado, Derecho y Democracia en el momento actual**

durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo”.

Lo primero que capta nuestra atención es la repetición del concepto de delito que el Constituyente de 1857 hizo; por una parte habla de “delitos comunes” y luego menciona los “delitos, faltas u omisiones”. La única interpretación que encontramos es que en la segunda mención del concepto de delito, el constituyente se refería más bien a las faltas u omisiones. En cambio, el concepto de “delitos comunes” debe ser entendido como aquella conducta prevista en la legislación penal de las entidades federativas.<sup>26</sup> Esta interpretación se corrobora con la referencia que en los artículos 104 y 105 hacen sobre los delitos oficiales y comunes y los respectivos procedimientos que en cada caso se deben de seguir.

La continuación del análisis del concepto de *impeachment* nos puede dar luz para encontrar una explicación a esta novedad de la Constitución de 1857. La última parte del artículo trascrito de la Constitución Norteamericana señala como conductas que originan este procedimiento las siguientes: “*high crimes*” y “*misdemeanors*”. Al primero podemos definirlo como “un acto que causa un daño a la sociedad y está sancionado por la ley”.... “Un crimen que afecta la moral pública, pero que no llega a considerarse como un delito grave”.<sup>27</sup> Por lo que hace al segundo concepto, éste se define como “un crimen que no es un delito grave y cuya sanción consiste en multa, la pérdida de un derecho o el confinamiento en un lugar distinto a una prisión”.<sup>28</sup> Como se desprende de ambos conceptos, desde una perspectiva de la ciencia del derecho penal mexicano existe una manifiesta ambigüedad en cuanto a la clasificación de estas conductas como delitos o no. Esta ambigüedad, que en el derecho norteamericano seguramente no existe, se trasladó a la redacción del mencionado artículo 102 y quedó manifiesta en una repetición del concepto de delito, por una parte señalado en su acepción de conducta tipificada, identificada con el concepto de *high crime*, y por otra como actuación indebida similar a una falta u omisión, semejante al término *misdemeanor*.

Dicho a lo anterior y continuando con el análisis de la Constitución de 1857, es posible observar que al igual que en la Constitución anterior, el Presidente sólo podía ser acusado por traición y violación expresa en la Constitución. Pero el nuevo documento añade dos supuestos por los cuales el Presidente podía ser acusado: por la comisión de delitos del orden común y el delito de ataque a

---

<sup>26</sup> Como ya fue mencionado, hasta el año de 1871 la legislación penal estaba reservada exclusivamente a los Estados.

<sup>27</sup> Garner, Bryan A., nota 22, *op. cit.* El texto original dice: “crime: A social harm that the law makes punishable;” “high crime. A crime that is offensive to public morality, though not necessarily a felony” “felony. A serious crime usu. punishable by imprisonment for more than one year or by death”. (T. del A.).

<sup>28</sup> *Ibidem*. El texto en inglés dice: “A crime that is less serious than a felony and is usu. punishable by fine, penalti, forfeiture, or confinement”.

### **Iván de la Garza Santos**

la libertad electoral. En cuanto al primer supuesto, opinamos que debe interpretarse en el mismo sentido en el que se hizo en los párrafos anteriores, es decir los delitos del orden común como clasificación para distinguirlos de los delitos entendidos como faltas u omisiones en el desempeño del cargo. Por lo que hace al segundo supuesto sólo queda mencionar que, a diferencia de su predecesor, el Constituyente de 1857 sí consideró que los actos contra la celebración de las elecciones eran “suficientemente graves” como para calificarlos como “delitos”.<sup>29</sup>

En cuanto a los procedimientos, como ya lo mencionamos anteriormente, estaban regulados por los artículos 104 y 105. El primero estipulaba que si el delito era común, el Congreso se erigiría en gran jurado para determinar si se debe poner a disposición de los tribunales al funcionario. Por otra parte, el artículo 105 ordenaba que en el supuesto de la comisión de un delito oficial, el Congreso<sup>30</sup> funcionaría como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

En las discusiones de los constituyentes de 1857 respecto a la responsabilidad de los servidores públicos, se podía ver ya una diferencia entre aquéllos que confundía la responsabilidad política con la penal que pudiera resultar de la comisión de un delito y quienes comprendían la independencia de ambas clases de responsabilidades. Así, en la sesión del 3 de diciembre de 1856, en la cual se discutía la necesidad o no incluir a la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia en los casos en que se exigiera a un funcionario su responsabilidad por la comisión de un delito oficial, Melchor Ocampo opinaba, con una claridad digna de reconocimiento, lo siguiente:

La Comisión se propuso mejorar este sistema, facilitando el medio de destruir al funcionario cuando ya no merece la confianza pública, evitando así los males inmensos que origina, por ejemplo, un ministro que tiene en su contra la opinión. Pero en este caso, la Corte de Justicia no puede ser jurado de sentencia encargado de aplicar la pena, porque no hay ni puede haber ley escrita que determine los grados de confianzas que pierda el funcionario.<sup>31</sup>

En este mismo sentido, y también con una gran visión y entendimiento de los diferentes tipos de responsabilidad, José María Mata expresó lo siguiente:

---

<sup>29</sup> Al respecto, aunque hablando sobre la Constitución de 1917 que en este tema es muy similar a la de 1857, Eduardo Andrade Sánchez opina que el Constituyente sí estaba haciendo referencia a la comisión de un delito en sentido estricto y que la única diferencia radica en si éstos eran realizados en el desempeño de la función pública o no. Andrade Sánchez, Eduardo, *El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*, México, UNAM, 2004, pp. 5 y 25. Como se desprende de lo que ya señalamos en el texto, disentimos de esta opinión, toda vez que si ambos fueran delitos no existiría justificación alguna para prever dos procedimientos distintos, por una parte el juicio político y por la otra el de procedencia.

<sup>30</sup> Es menester no olvidar que en la Constitución de 1857 la composición del Congreso era unicameral.

<sup>31</sup> Voto particular que formula el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo en la Controversia Constitucional 26/97, [http://www.scjn.gob.mx/Ministros/ministrogp/votosparticulares/vp\\_jalisco.pdf](http://www.scjn.gob.mx/Ministros/ministrogp/votosparticulares/vp_jalisco.pdf) Pág. 25 y 26.

## **Estado, Derecho y Democracia en el momento actual**

En el juicio político que la comisión propone, se trata pura y simplemente del fallo de la opinión, de si los funcionarios merecen o no la confianza pública. Si el gobierno ha de poder remover libremente a los empleados, parece que el mismo derecho ha de tener el pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que desmerezcan su confianza; y no merecer confianza, ni es delito, ni caso de responsabilidad.<sup>32</sup>

En ambas citas es posible reconocer una comprensión de la responsabilidad política más parecida a los sistemas parlamentarios, tal y como lo expusimos anteriormente.

Por último, llegamos hasta el texto original de la Constitución de 1917, el cual en su artículo 108 continúa haciendo referencia a los delitos oficiales tal y como lo hacía su predecesora. Lo que resulta verdaderamente extraordinario de la nueva redacción es la última parte del artículo 111 el cual dice a la letra: “El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho...”

Si el artículo hubiera terminado ahí, podrían haberse enmendado algunas de las confusiones con las que se venía cargando desde el texto constitucional de 1824. Sin embargo la reforma incluyó lo siguiente respecto a las faltas oficiales: “....aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.”<sup>33</sup> Como podemos ver, la confusión permaneció.

No abundaremos más sobre la reglamentación de este tema en la Constitución de 1917, toda vez que lo realmente interesante para nuestro objetivo se puede observar hasta la reforma de 1982, la cual será analizada en el inciso siguiente.

### ***2. Diseño actual del juicio político en México***

La “renovación moral” del Presidente Miguel de la Madrid, trajo consigo la reforma del Título IV de la Constitución. En ésta quedaron bien establecidas, por lo menos nominalmente, las distintas responsabilidades a las que estarían sujetos los servidores públicos. De esta forma fue determinada la responsabilidad política, penal, administrativa y civil; la responsabilidad patrimonial no se incluyó sino hasta la reforma de 2002.

Es menester aclarar que únicamente la responsabilidad política y el juicio de procedencia constituyen un control del poder en el sentido que ha sido desarrollado en el presente trabajo. Las otras clases de responsabilidades no pueden ser catalogadas como controles, toda vez que sólo estable-

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, pág. 29.

<sup>33</sup> Art. 20, fracción VI: "...En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público..."

### **Iván de la Garza Santos**

cen los procedimientos específicos a seguir, en el caso de los servidores públicos, para hacer efectivo el cumplimiento de una obligación determinada por una norma específica.

La responsabilidad administrativa, no es más que la aplicación de una sanción específica a un servidor público por la actualización de alguno de los supuestos previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa. Además la sanción es determinada por un órgano técnico ubicado al interior de la misma autoridad. Por otra parte, la responsabilidad patrimonial del Estado establece la obligación objetiva y directa que tiene la autoridad de subsanar los daños al patrimonio que, por su actuación, cause a los ciudadanos.

Como podemos ver, en ninguno de los dos supuestos anteriores existe un verdadero control del poder, ya sea por otro órgano o al interior de éste, lo cual sí sucede en el juicio político, como lo veremos a continuación.

No obstante que el juicio de procedencia sí puede ser incluido como un control del poder político. Una vez desaforado, el servidor público quedará sujeto a la jurisdiccional penal como cualquier otro ciudadano, lo cual escapa por completo de la teoría del control.

La exposición de motivos de la reforma al Título IV de la Constitución del año de 1982 señala “las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza”.

La responsabilidad política de los servidores públicos está consagrada específicamente en el artículo 110 de la Constitución. En éste se establecen como sujetos al juicio político a una larga lista de funcionarios de las tres ramas del gobierno federal, a los órganos de gobierno del Distrito Federal, así como a los directores generales de la administración pública descentralizada y a los consejeros del Instituto Federal Electoral. En cuanto a los Gobernadores de los Estados y Diputados locales, sólo podrán ser llevados a juicio político en el orden federal, por violaciones graves a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En cuanto a la causal que motiva el procedimiento, el artículo 109 fracción I dispone que se iniciará “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

Al respecto, el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos<sup>34</sup> señala que hay perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho en los siguientes casos: cuando se ataquen las instituciones democráticas, la libertad de sufragio o la forma de gobierno republicana, representativa y federal; se cometan violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; se usurpen atribuciones; se cometa, por acción u omisión grave, cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales causando perjuicios graves a la Fede-

---

<sup>34</sup> D.O.F. 31 de diciembre de 1982. En adelante LFRSP.

## **Estado, Derecho y Democracia en el momento actual**

ración, a uno o varios Estados, a la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; se incurra en violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos.

El procedimiento para el juicio político está regulado por los artículos 2 al 24 de la LFRSP. A continuación describiremos de forma muy breve en qué consiste.

El artículo 10LFRSP dispone que la Cámara de Diputados sustanciará este procedimiento por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia. De estas comisiones emanará la Subcomisión de Examen Previo, la cual, de acuerdo al artículo 12 del mismo ordenamiento, se encargará de determinar si los elementos de prueba presentados hacen presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado.

Conforme al artículo 11, además de la Subcomisión de Examen Previo, se integrará una Sección Instructora, quien se encargará de desahogar las diligencias necesarias para presentar la acusación ante el Pleno de la Cámara de Diputados. Según lo establece el numeral 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Jurisdiccional será la encargada de designar a los miembros de la Sección Instructora.

Dentro del procedimiento ante la Sección Instructora, está contemplado el derecho de audiencia para el servidor público acusado, un periodo de pruebas y alegatos, así como uno para las conclusiones (artículo 13 al 21 LFRSP). Una vez agotadas todas estas etapas, se presenta el dictamen ante el Pleno de la Cámara de Diputados para que vote a favor o en contra de la resolución y en su caso de la sanción aplicable.

En el supuesto de que una mayoría absoluta de los Diputados vote a favor de la responsabilidad del servidor público, el expediente es turnado al Senado, para que su Sección de Enjuiciamiento emplace nuevamente a las partes. Una vez desahogadas todas las etapas, la Cámara de Senadores por el voto de dos terceras parte determinará la responsabilidad o no del servidor público.

Ya que hemos descrito de forma sucinta el funcionamiento actual del juicio político, en el siguiente apartado expondremos las razones que nos hacen considerar al juicio político como un medio ineficaz para exigir la responsabilidad política.

### ***3. La ineficacia del juicio político en México como herramienta para exigir la responsabilidad política***

Como fue advertido en su momento, los elementos característicos de la responsabilidad política señalados en el apartado anterior responden evidentemente a un sistema parlamentario. Sin embargo no pueden ser otras las características so pena de confundir a esta clase de responsabilidad

***Iván de la Garza Santos***

con alguna otra, lo cual puede advertirse que sucedió en nuestro texto constitucional actual al querer darle una forma estrictamente jurídica al juicio político.

Observemos a qué nos referimos. El artículo 9 LFRSP dispone que la denuncia debe 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”. Más que razonable, este requisito es indispensable para exigir la responsabilidad de cualquier persona en un proceso jurídico. Sin embargo, y tomando en cuenta los ya mencionados supuestos del artículo 7 LFRSP, ¿pueden los elementos probatorios evidenciar el ataque a las instituciones democráticas o el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal? ¿Pueden los elementos probatorios demostrar las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales? La respuesta no puede ser otra: depende. Los supuestos de los perjuicios de los intereses públicos fundamentales son tan generales que el valor que se le otorguen a las pruebas presentadas dependerá exclusivamente de la conformación que tenga la Subcomisión de Examen Previo quien se encargará de determinar la presunta responsabilidad del servidor público.

El problema de fondo radica en no querer reconocer la naturaleza de control político del juicio político y que por lo tanto está sujeta a las características ya señaladas como son el carácter subjetivo y voluntario del control, así como la libre apreciación de sus resoluciones, las cuales no están sustentadas, en el fondo, en razonamientos jurídicos. El grado extremo de ingenuidad, por llamarlo de alguna manera, puede ser observado en el artículo 34 LFRSP el cual dispone que: “Los miembros de las secciones y, en general, los diputados y senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento, podrán excusarse o ser recusados por alguna de las causas de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”. Por su parte la fracción III del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece como impedimento para conocer de un asunto tener interés personal en él. ¿Qué mayor interés personal puede existir que pertenecer a un partido político? Tanto los que pertenecen al partido político del servidor público acusado, así como los integrantes de los otros, tendrán un evidente interés personal en la decisión que se tome. De aplicarse este artículo, el procedimiento de juicio político sería materialmente imposible de llevarse a cabo por falta de diputados y senadores.

Es la negación del contenido eminentemente político del juicio político lo que llevó a crear un proceso, que se asemeja mucho a uno de carácter penal, en el cual existe un examen previo para determinar una presunta responsabilidad, un periodo de pruebas y alegatos, así como de conclusiones. Al final del día, por más que se quiera ocultar su naturaleza, la decisión de condenar a un servidor público en un juicio político, dependerá exclusivamente de las mayorías que se configuren en el Congreso de la Unión y en alguna medida de los distintos controles sociales que se estén ejerciendo para apoyar a una u otra causa.

## **Estado, Derecho y Democracia en el momento actual**

El juicio político en México, como está diseñado actualmente, no funciona como medio de control para exigir la responsabilidad política y puede ser un arma peligrosa para bloquear al gobierno o por el contrario para que éste se deshaga de alguno de los servidores públicos que se incluyen en la larga lista del artículo 110.

### **IV. Replanteamiento de la responsabilidad política en México y la alternativa de la moción de censura**

Antes de pensar en cualquier reforma institucional para la exigencia de la responsabilidad política, es necesario depurar la lista de servidores que actualmente están sujetos a ésta. Consideraremos que la responsabilidad política debería ser exigible únicamente a los Secretarios de Despacho, así como a los Directores Generales de los organismos descentralizados, dejando fuera todos los demás funcionarios contemplados en el artículo 110. A continuación argumentaremos a favor de esta postura.

En cuanto a los órganos legislativos, ya sean federales, estatales o del Distrito Federal debemos tomar en cuenta diversos aspectos. Por una parte, por el simple hecho de ser órganos colegiados queda reducido considerablemente el grado de discrecionalidad en la toma de decisiones. Por otra parte, ya existen entre ellos una serie de controles políticos intraorgánicos, en el caso del Congreso de la Unión el bicameralismo y en general la exigencia de mayorías calificadas para la aprobación de ciertos temas de especial relevancia, siendo el ejemplo más ilustrativo la reforma constitucional federal o estatal.

Aunado a lo anterior, y no obstante que la reelección legislativa inmediata está prohibida por la Constitución, el legislador está constantemente controlado por el electorado, quien ante un desempeño deficiente le puede negar su voto para ocupar en el siguiente periodo un escaño en una Cámara distinta, en otro puesto de elección popular o simplemente castiga al partido en su conjunto.

En cambio la inclusión de los legisladores en el listado de servidores públicos sujetos a juicio político, puede ser una peligrosa arma en contra de las minorías parlamentarias. Por estas razones es que proponemos su exclusión de la lista prevista en el artículo 110.

El caso de los miembros del poder judicial, ya sean Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito, Magistrados locales o Jueces federales y locales, resulta particularmente interesante, ya que es difícil imaginar exactamente qué acciones de estos funcionarios podría dar lugar a un juicio político.

En principio podemos descartar que la función propiamente jurisdiccional pueda estar sujeta a este procedimiento, toda vez que cualquier incidencia de otro poder en sus resoluciones cuyo parámetro de valoración debe ser estrictamente jurídico pondría en riesgo la independencia judi-

### **Iván de la Garza Santos**

cial. La Cámara de Diputados no podría iniciar un juicio político en contra de un Ministro por considerar que su resolución no estuvo apegada a derecho, menos aún en estos tiempos, en los que la Suprema Corte de Justicia desempeña funciones de tribunal constitucional. Tampoco podría esta Cámara entablar este procedimiento contra un juez federal por considerar que la interpretación que le dio a un determinado artículo fue incorrecta.<sup>35</sup>

De lo anterior podemos inferir que sobre las sentencias dictadas por los distintos órganos jurisdiccionales y especialmente aquellas emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el control más adecuado que se puede ejercer es el social. La legitimación de los Ministros, Magistrados y Jueces, será directamente proporcional a la capacidad que tengan de convencer a la ciudadanía mediante su argumentación.<sup>36</sup>

Descartada la función jurisdiccional como fuente para la responsabilidad política queda la posibilidad de que mediante el juicio político sean separados de sus cargos aquellos juzgadores que desvíen recursos, reciban sobornos o demuestren una conducta incorrecta conforme a su investidura de autoridad. En virtud al amplio margen de interpretación que deja el artículo 7º LFRSP, efectivamente estas conductas podrían ser sancionadas mediante juicio político, sin embargo creemos que existen otras vías idóneas para su castigo, como lo son la responsabilidad administrativa o el juicio de procedencia para poder ser juzgados penalmente.

Los mismos argumentos utilizados para apoyar la exclusión de los Ministros, Magistrados y Jueces de la obligación a responder políticamente ante el Congreso, pueden ser utilizados para hacer lo propio con el Procurador General de la República. La actividad del ministerio público como persecutor de conductas delictuosas y órgano acusador en el proceso penal debe permanecer a salvo de las pugnas e intereses políticos, lo cual difícilmente se conseguirá mientras dependa del poder Ejecutivo.<sup>37</sup> De incluir al titular del ministerio público federal en la lista de servidores

---

<sup>35</sup> Existen en la historia de México al menos tres antecedentes de juicios políticos seguidos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La constante en todos estos casos fue que el poder Legislativo estimaba que esta última había hecho una inexacta interpretación de una o varias normas. Ver: Suprema Corte de Justicia de la Nación (eds.), *Poderes en conflicto*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.

<sup>36</sup> Respecto al alcance de las facultades interpretativas de los tribunales constitucionales, ver Torres Estrada, Pedro (comp.), *Neoconstitucionalismo y estado de derecho*, México, Limusa-EGAP, 2006.

<sup>37</sup> Al respecto, el jurista Jorge Carpizo sostiene que "Para constituir el ministerio público como organismo constitucional autónomo, es indispensable que reúna los elementos que tal clasificación implica, además de otros importantes, como son: un sistema adecuado de designación del procurador o fiscal general y de los fiscales; la creación de Consejos del ministerio público y de la policía, que sean responsables de la carrera de los agentes de esas corporaciones y de los peritos, para garantizarles autonomía técnica; el asunto presupuestario; la unidad de criterio de la institución junto a la autonomía interna de los fiscales, en la que el elemento esencial de la investigación es la prueba legal, y un adecuado control jurisdiccional de la averiguación previa bajo la figura del juez especializado en la materia..." Carpizo, Jorge, "El ministerio público chiapaneco como órgano constitucional autónomo", *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 14, enero – junio de 2006, p. 290. Véase también, Fix,

## **Estado, Derecho y Democracia en el momento actual**

públicos sujetos a la responsabilidad política, en nada estaríamos contribuyendo a su urgente reforma en la búsqueda de la imparcialidad e independencia que debe imperar en su funcionamiento.<sup>38</sup>

En cuanto a los Gobernadores el control del juicio político resulta completamente ineficaz, ya que aun y cuando fuese condenado alguno de estos servidores públicos, la decisión final la tendría que tomar la legislatura local, volviendo otra vez al juego de mayorías. En cambio, la federación cuenta con otro control de tipo político que podría ser más eficaz: desaparición de poderes. El artículo 2º de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República<sup>39</sup> preceptúa que se configura la desaparición de poderes cuando los titulares de los poderes constitucionales “quebranten los principios del régimen federal” y “promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República”. No obstante, es preciso reconocer que la desaparición de poderes obedece a una lógica distinta a la del juicio político, aunque al igual que el juicio político es un control interorgánico de tipo político.

Además de la desaparición de poderes, si lo que se busca es el respeto de la Constitución Federal por parte del gobierno de un Estado o el Congreso local, la Federación, los poderes que la integran, el Procurador General de la República o la minoría legislativa local respectiva, poseen la facultad de presentar, según sea el caso, una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad en contra de los agentes locales que violente el orden constitucional, iniciándose de esta forma el ejercicio de un control jurídico por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Aunque el tema del Distrito Federal es sumamente complejo y forma parte de una reforma mucho más amplia, consideramos que, conforme al artículo 122 constitucional, la federación tiene facultades mucho más amplias y fáciles de utilizar que el juicio político. Así por ejemplo según lo establece el inciso A fracción II del referido artículo, el Congreso de la Unión tiene la facultad

---

Zamudio, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982.

<sup>38</sup> Como ejemplo de la urgencia de la reforma del ministerio público, podemos citar el ç juicio de procedencia seguido en contra del ex Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, en el cual quedó manifiesto el uso de la Procuraduría General de la República como instrumento político. La actuación de los representantes de esa institución es por demás indefendible. Por una parte, si no existía delito que perseguir, no podría justificarse jurídicamente la insistencia para que la Cámara de Diputados llevara a cabo el juicio de procedencia en contra del ex Jefe de Gobierno. En cambio, en el supuesto de que sí existiese una conducta delictuosa, resulta lamentable que no se haya ejercido la acción penal por la intervención y voluntad del Presidente de la República. Véase, Imer B. Flores, "Sobre las respuestas (in)correctas en el derecho a propósito del *desafuero* de Andrés Manuel López Obrador", *Cuestiones Constitucionales*, *op.cit.*, nota 39, pp. 279 a 283

<sup>39</sup> D.O.F. 29 de diciembre de 1978.

### **Iván de la Garza Santos**

para expedir el estatuto de gobierno del Distrito Federal y legislar en materia de deuda pública. Asimismo, de acuerdo al artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Presidente de la República tiene la facultad para nombrar y remover al encargado de la fuerza pública en el distrito federal; para su designación el Presidente observará las propuestas que el Jefe de Gobierno ponga a su consideración.

Por lo que hace a los demás servidores públicos incluidos en el artículo 110 consideramos que su responsabilidad debe estar limitada a la administrativa o en su caso a la penal. Al interior de cada uno de los organismos públicos de los que forman parte estos servidores, existen órganos de control interno que seguramente podrán ejercer una mejor fiscalización de su actuación y sobre todo estarán obligados a guiarse por criterios de legalidad.

Una vez depurada la lista de servidores públicos sujetos a responsabilidad política, debemos abordar la problemática relacionada con las causales para el nacimiento de esta responsabilidad, ya que éstas son producto de una verdadera confusión con la responsabilidad administrativa.

Como ya fue citado en varias ocasiones, la primera se genera por “los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”. Por su parte se incurre en responsabilidad administrativa cuando los actos u omisiones de los servidores públicos “afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Al observar ambas causales, ¿podemos determinar una clara diferencia entre uno y otro tipo de responsabilidad? Consideramos que no; menos aún cuando el ambiguo artículo 7º de la LFRSP resulta tan general como el supuesto constitucional al que trata de darle contenido. La realidad es que con la introducción de la responsabilidad administrativa, la política dejó manifiesta su ineeficacia, tanto sustantiva como procedural. Por lo tanto la alternativa no consiste en definir causales más específicas para el juicio político que permitan observar una clara diferencia entre la responsabilidad política y administrativa, sino hacer una reforma institucional en su conjunto para lograr que la primera sea una realidad.

Pues bien, somos de la opinión que la moción de censura al estilo parlamentario podría ser una alternativa viable.

Como ya explicamos de forma muy breve en párrafos anteriores, en los sistemas parlamentarios la moción de censura no obedece a la comisión de ninguna falta administrativa o delito, sino simple y sencillamente a la perdida de la confianza otorgada al gobierno por el Parlamento.

La necesidad de que los Secretarios de Despacho y de los Directores Generales de la administración descentralizada permanezcan con la responsabilidad política deriva del grado de discrecionalidad que gozan en la toma de decisiones y del alcance e importancia de éstas. Si bien es cierto que

## **Estado, Derecho y Democracia en el momento actual**

el poder Ejecutivo es unipersonal, el ejercicio efectivo del gobierno se hace a través de los mencionados servidores públicos.

El grado de discrecionalidad de la administración pública, ya sea centralizada o descentralizada, sólo puede ser entendida a partir de la erosión del principio de legalidad en cuanto al funcionamiento de ésta y del cada vez más común desarrollo de lo que Zagrebelsky denomina “legislatividad de la organización”. Al respecto este autor sostiene lo siguiente:

La crisis de la vinculación de la Administración a la ley previa deriva de la superación, por parte del aparato del Estado de su función prevalentemente <<garantizadora>>.... y de la asunción de tareas de gestión directa de grandes intereses públicos. La realización de estas tareas de gestión requiere de la existencia de grandes aparatos organizativos que actúan necesariamente según su propia lógica.... En estos supuestos no podría hablarse, salvo a costa de un malentendido, de mera ejecución de la ley.... Esto es particularmente evidente (y necesario) en los ya numerosísimos casos en que se confiere a las administraciones funciones a mitad de camino entre la acción y la regulación: las funciones de planificación.<sup>40</sup>

Aunado a lo anterior, no podemos dejar de advertir que la resolución de la controversia constitucional 109/2004, mediante la cual se le reconoció al Presidente de la República el derecho a vetar el presupuesto de egresos, aumentará inevitablemente el grado de discrecionalidad del poder Ejecutivo, mermando aún más el control del poder político.

Frente a este contexto, un mejor control del poder político podría conseguirse con la moción de censura, mediante la cual una mayoría del Congreso de la Unión, ya sea absoluta o calificada, podría separar del cargo a aquel Secretario o Director General que considere que no está cumpliendo adecuadamente con sus funciones, sin que necesariamente tenga que sustentar su decisión en la comisión de una falta administrativa o en un juicio político hipócritamente disfrazado de control jurídico.

Para el correcto funcionamiento de este mecanismo de responsabilidad política, el Congreso de la Unión tendría que participar previamente en la designación de los Secretarios y de los Directores General<sup>41</sup>. El procedimiento podría consistir en la presentación de propuestas por parte del Ejecutivo y su ratificación por el Legislativo.

En la inclusión de ambos mecanismos, la ratificación y la moción de censura de los Secretarios de Despacho y Directores Generales, vemos por lo menos dos ventajas.

---

<sup>40</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El Derecho Ductil*, trad. Marina Gascón, Madrid, Trotta, 1995, pp. 34 y 35.

<sup>41</sup> Véase, Marván Laborde, Ignacio, “El Congreso frente a los secretarios del Presidente”, en Mora – Donato, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 337 a 361.

### **Iván de la Garza Santos**

La primera redundaría en la necesidad de que el Ejecutivo tendría que pactar públicamente con una mayoría parlamentaria con la finalidad de contar con su respaldo para la conformación y mantenimiento de su gabinete. Esto tendría dos virtudes: una gestión pública más plural y la conformación de coaliciones de gobierno que obligaría a una parte de la oposición a jugarse su suerte junto con el Ejecutivo, bajo la mirada de su electorado.

Toda vez que el Presidente goza de una legitimidad popular directa, éste no puede estar sujeto a una moción de censura del Congreso, ya que únicamente se puede ser políticamente responsable frente a la fuente que otorga la legitimidad, que en este caso es el pueblo. Pues bien, la segunda ventaja de la propuesta de la ratificación y la moción de censura está relacionada con este problema; ante la imposibilidad de hacer políticamente responsable al Presidente, el Congreso, con una composición representativa mucho más amplia y plural que el Ejecutivo, podría fiscalizar e incluso dirigir el desempeño en el manejo de la política interior a través del uso de estos instrumentos.

No está de más señalar que en el tintero quedan un buen número de cuestiones por resolver relativas a las otras acepciones del concepto de responsabilidad política. Entre ellas podemos apuntar otorgar una verdadera facultad al Congreso para que pueda llamar, cuantas veces se crea necesario, a los Secretario de Despacho y Directores Generales para que rindan cuentas y den explicación de su actuación en la gestión gubernamental.

Asimismo falta aún determinar el porcentaje que sería necesario para ratificar las propuestas del Presidente, así como para aprobar la moción de censura; la incorporación de algún mecanismo de control para evitar que el Congreso abuse de la moción de censura; la adopción de controles supraorgánicos que sirvan como medios efectivos para el control de todos los órganos detentadores de poder público; entre otros.

#### **V. Conclusiones**

Como ha quedado señalado en el desarrollo del presente trabajo, las instituciones que controlan el poder político son la pieza fundamental para el adecuado funcionamiento del estado constitucional. La variedad de estos mecanismos, es decir los controles intraorgánicas, interorgánicos y supraorgánicos, así como los políticos, jurídicos y sociales, nos ofrecen una amplia oportunidad para diseñar nuevas instituciones que nos ayudarán a consolidar nuestra incipiente democracia.

Una de las formas en que se materializa el control del poder, es en la responsabilidad política de los servidores públicos. Mediante este mecanismo se hace posible la fiscalización y en su caso remoción de aquellos funcionarios cuya conducta no merece la confianza de la ciudadanía.

En el sistema presidencial mexicano, la responsabilidad política se ha tratado de hacer exigible mediante el procedimiento de juicio político. Desafortunadamente, como ya fue expuesto con

## **Estado, Derecho y Democracia en el momento actual**

antelación, esta figura ha sido objeto de múltiples confusiones a lo largo de la historia constitucional lo que la ha hecho inoperante en la práctica.

En atención a lo anterior, es menester buscar un nuevo mecanismo que efectivamente sirva como herramienta para exigir la responsabilidad política. El análisis de otros sistemas de gobierno nos ofrece la moción de censura, al estilo parlamentario, como una alternativa digna de considerarse.

La adopción de la moción de censura en el sistema político mexicano requiere una adecuación jurídica previa. En este sentido, es que se hace necesaria la ratificación de aquellos funcionarios sujetos a este tipo de responsabilidad. Aunado a lo anterior, es preciso depurar la lista de funcionarios que en su momento pueden ser cesados por el parlamento.

Somos de la idea de que únicamente deben estar sujetos a la confianza parlamentaria los Secretarios de Despacho y los Directores de las descentralizadas, toda vez que los otros servidores públicos que actualmente aparecen enumerados en el artículo 110 constitucional, pueden ser controlados mediante otros procedimientos, como son la responsabilidad administrativa o en su caso la penal.

Estamos convencidos que actualmente nos encontramos en la imperiosa necesidad de analizar y proponer nuevos diseños que permitan modernizar nuestro sistema político. Creemos que la mejor forma de hacerlo es mediante propuestas muy concretas y sobre puntos muy específicos. Es menester dejar a un lado proyectos ambiciosos de reformas radicales a nuestro sistema de gobierno que en nada responden a nuestra cultura e historia política. El objetivo que debemos tener siempre en mente es cómo hacer a nuestro régimen político compatible con un nuevo entorno democrático y efectivo frente a las demandas de los ciudadanos.