

***La irresponsabilidad del presidente***  
**MANUEL GONZALEZ OROPEZA**

El sistema presidencial surge en la Constitución de Estados Unidos como una reacción al sistema monárquico inglés. Aunque tanto el rey como el presidente a fines del siglo XVIII aparecían como que ambos eran una sola persona, desde entonces, la gran diferencia entre uno y otro radica en la responsabilidad que tiene el presidente frente a la irresponsabilidad del rey.

Aunque en Inglaterra se ha dado el caso de la decapitación de Carlos I en 1649 y en Estados Unidos ningún titular del Poder Ejecutivo ha sido declarado responsable \*, la Constitución de Estados Unidos, expresamente, permite la acusación y el enjuiciamiento de un presidente, mientras que las leyes constitucionales inglesas no cuentan con tales disposiciones, ya que el gabinete es el único responsable frente al parlamento.

En el siglo XIX, México presenció intentos de enjuiciamiento a vicepresidentes como Nicolás Bravo en 1828, y a presidentes como a José Bautista Ceballos en 1853 y Antonio López de Santa Anna en 1848. Sus responsabilidades habían sido fundamentalmente políticas ya que las acusaciones de traición a la Patria tenían más raíces políticas que delictivas. La disolución del Congreso para Ceballos y la firma del Tratado de Guadalupe de Hidalgo para Santa Anna fueron las causas que se argumentaron para iniciar los procedimientos más que la comisión propia de un delito claramente tipificado.

La Constitución de 1857 consignó la responsabilidad del presidente y estipuló dos causas: unas políticas como violaciones a la Constitución, a leyes federales y a la celebración de elecciones; y otras delictivas como la traición a la Patria que era y es, exclusivamente, un delito federal y los denominados delitos graves del orden común.

Las causas políticas fueron incómodas para Benito Juárez y ciertos sectores del Congreso amenazaron con argumentarlas en su contra desde 1861. Por su parte Venustiano Carranza consideró que estas causas podían ser un ariete utilizado por el Congreso contra la investidura presidencial y el inicio de un parlamentarismo al que juzgaba inadecuado, por lo que en su Proyecto de Constitución que consolidó el presidencialismo las eliminó, borrando así cualquier posibilidad de enjuiciar la responsabilidad política del presidente.

En consecuencia, desde 1917 tenemos a un presidente sin responsabilidad política, tal como el monarca inglés o cualquier otra figura absolutista. Pervive sólo la responsabilidad por delitos, uno federal, que es el de traición a la Patria y los de tipo penal denominados delitos graves del orden común. Sobra decir que no hay una definición clara sobre cuáles son los delitos graves que puede cometer un presidente.

De la lectura del Artículo 123 del Código Penal para el Distrito Federal, se desprende que en el tipo de traición a la Patria se incluyen los actos "contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero". Los arreglos financieros internacionales difícilmente se adecuan a lo preceptuado por este artículo, por lo que el Código Penal nos parece hipotético y estrecho

en el caso de aplicarlo a un presidente o a un ex presidente. En lo que respecta a las otras causales de traición a la Patria que establece el Código Penal, ninguna es realmente aplicable al presidente ya que sus normativos se refieren más a ciudadanos comunes y a miembros de la milicia que reciben órdenes de autoridades superiores, lo cual no es el caso del presidente ya que es el comandante en jefe de las fuerzas armadas y la autoridad administrativa y política de mayor relevancia del sistema mexicano.

En lo que respecta a la comisión de delitos podemos concluir que por resultar indefinida la norma constitucional, el presidente tampoco tiene claramente delimitada una responsabilidad penal, ya que es poco probable que un titular del Ejecutivo tenga necesidad de dejar pruebas o indicios de su responsabilidad en la autoría, participación, encubrimiento y ejecución de delitos graves.

Por lo anterior, el mejor sistema de responsabilidad política de un presidente es el que se determine a través de una ley específica, como así trató de promover Álvaro Obregón por medio de su proyecto de reformas constitucionales al Artículo 108 del 15 de febrero de 1921. En dicha iniciativa se consideraron como causas para enjuiciar a un presidente las siguientes:

- a) Por atentar contra la existencia o libre funcionamiento del Congreso de la Unión, de cualquiera de sus cámaras o de la Suprema Corte de Justicia, o por violar el fuero constitucional de los miembros de esas corporaciones;
- b) Por atentar contra la soberanía interior de los Estados, interviniendo en la elección de los funcionarios o impidiendo el ejercicio de sus funciones legales;
- c) Por malversar los fondos públicos, ordenando o autorizando erogaciones no comprendidas en las leyes de presupuesto o en disposiciones legales específicas;
- d) Por celebrar con gobiernos extranjeros pactos, convenios o acuerdos y ponerlos en ejecución sin previa aprobación del Senado; y
- e) Por no promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, en el caso del Artículo 72 constitucional.

A pesar de lo pertinente de la iniciativa y debido a que Obregón temía incurrir en una de esas causales, tal como sucedió en 1923, cuando se suscribieron y ejecutaron los denominados Acuerdos de Bucareli sobre la aplicación del Artículo 27 de la Constitución a las empresas petroleras extranjeras, el proyecto durmió en las comisiones del Congreso y se dictaminó catorce años después, el 7 de noviembre de 1935, archivarlo por "extemporáneo".

La actual ley de responsabilidades de servidores públicos podría contener un capítulo específico sobre la responsabilidad presidencial.

¿Qué sanciones podrían aplicarse a un presidente o a un ex presidente? Primero habría que reformar la Constitución para nuevamente restablecer las causas de responsabilidad política de un presidente y aparejada a la reforma, determinar con precisión motivos de traición y tipos de delitos graves que podrían aplicarse a un mandatario en funciones.

En relación a los ex presidentes, subsiste la pregunta de si éstos gozan de responsabilidad política, puesto que si bien se los excluye expresamente del Artículo 108 constitucional a los titulares del Ejecutivo, tampoco se les incluye como sujetos a juicio político en el Artículo 110, en su carácter de ex mandatarios. Sin embargo, atendiendo a la práctica parlamentaria del país, los juicios políticos más abundantes han sido los instaurados por responsabilidad política federal contra ex gobernadores, aunque la Constitución tampoco los contempla como sujetos a posteriori de la mencionada obligación de gobierno. Por ello, sería sujeto a determinación del propio Congreso si aplica juicio político a ex presidentes.

El problema subsecuente sería determinar qué tipo de pena se aplicaría a un ex mandatario. La única relevante sería la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, tal como se establece en el tercer párrafo del Artículo 110.

La responsabilidad penal de un ex presidente es plena, tanto por delitos federales como locales, sean éstos graves o no, puesto que la disposición del Artículo 108 limita la acusación sólo al tiempo de su encargo presidencial, pero éste recobra la plenitud de su responsabilidad penal cuando se convierte en ex gobernante.

El juez de un presidente tendría que ser el propio Congreso, siendo la Cámara de Diputados quien investigue los hechos y lo consigne, y la de Senadores la que determine su responsabilidad y le fije la pena o sanción. Para un ex presidente serían los jueces comunes, sin ningún fuero o requisito de procedencia quienes determinen su probable responsabilidad penal, mientras que su único magistrado de responsabilidad política seguiría siendo el Congreso de la Unión.

Hay que considerar, por otra parte, la necesidad de expedir una ley de responsabilidad presidencial para precisar conceptos que se viertan en las reformas constitucionales pertinentes y, además, para que se consignent derechos que como autoridad en , funciones y como ex funcionario debería tener. Por ejemplo, sería objeto de la ley una posibilidad de establecer que un presidente o ex presidente pudiera cuidar su imagen política y su vida privada de ataques que considere intolerables y canalizar su defensa a través de conductos legales e institucionales, sin necesidad de acudir a vías escandalosas como huelgas de hambre.

En la historia mexicana, varios ex presidentes ocuparon cargos públicos con posterioridad al término de su administración. En realidad, a partir de Lázaro Cárdenas se sienta el precedente de que un ex mandatario puede ocupar sólo cargos secundarios en futuras administraciones, como lo hizo en la Comisión del Río Balsas. Pero antes de los años cuarenta del siglo XIX, era común que un ex presidente ocupara un puesto dentro del gabinete del siguiente o los siguientes periodos presidenciales. José María Bocanegra, presidente en 1829 es secretario de Hacienda en 1833 y 1838, de Relaciones Exteriores en 1837, de Relaciones Interiores y Exteriores en 1841, 1842, 1843 y 1844; Lucas Alamán, parte del presidente colegiado de 1829 es, en múltiples ocasiones, secretario hasta su muerte en 1853; Manuel Gómez Pedraza, presidente en 1828, es secretario de Relaciones en 1838 y de Relaciones Interiores y Exteriores en 1841, Pedro Vélez, que fue parte del

presidente colegiado en 1829 fue nombrado secretario de Relaciones Interiores y Exteriores en 1842 y en 1843 así como de Justicia en 1843.

Por su parte, Valentín Canalizo, quien ocupó la presidencia de 1843 a 1844, fue secretario de Hacienda en 1846. Manuel de la Peña, que fuera el presidente que afrontara la invasión americana de 1847, después fue secretario de Relaciones Interiores y Exteriores en la presidencia de Pedro María Anaya a finales de 1847 y principios de 1848. Igualmente, Anaya pasó a ser secretario de Guerra y Marina, en el segundo periodo de Manuel de la Peña en 1848 así como durante el mes de la administración del presidente Juan Bautista Ceballos en 1853.

Ignacio Comonfort, presidente en 1857, fue secretario de Guerra y Marina en el periodo de agosto a noviembre de 1863 y Porfirio Díaz fungió como secretario de Fomento al término de su primera administración en diciembre de 1880 hasta el 11 de junio de 1881.

Después de la Revolución Mexicana, Emilio Portes Gil, presidente interino de 1828 a 1930 es posteriormente secretario de Gobernación.

Por ello, la inhabilitación de un ex presidente, aunque ha perdido actualidad, puesto que ya no ocupa una cartera en el gabinete de las siguientes administraciones, es hipotéticamente factible. La remoción del pequeño cargo, embajada o dirección de un organismo público descentralizado sería igualmente factible cuando la responsabilidad política se declarara.

Por el momento, sólo podemos conformarnos con la responsabilidad penal limitada e indefinida de un presidente y la vaguedad de una probable responsabilidad política de un ex presidente. En consecuencia, quedan por resolver muchas preguntas, las cuales tendría que solucionar una futura ley: en caso de que los delitos graves sean del orden común, ¿se aplicaría el código penal de la entidad federativa a como correspondiera el hipar donde se consumó el delito, o se aplicaría invariablemente el Código Penal del Distrito Federal?

Por otra parte, tratándose de la traición a la Patria, la ley aplicable sería el Código Penal para el Distrito Federal, o se podría aplicar incluso el Código de Justicia Militar, puesto que el presidente puede cometer el mencionado delito mientras detenta el mando del ejército del cual es comandante en jefe. Si este último supuesto se aplicara, ¿cabría la pena de muerte contemplada por el Código Militar?

Ante las consecuencias, habría que propugnar por el establecimiento de la responsabilidad política del mandatario en la Constitución, por violaciones a la Ley Fundamental y a las leyes federales así como por la aprobación de una ley federal específica que contemple los delitos denominados graves y el procedimiento y garantías que tendría el presidente o ex presidente inculcado penalmente. El Estado de Derecho exige pues, que se determinen legalmente las responsabilidades del más alto funcionario de la Federación, puesto que el régimen actual sólo ha conducido a una irresponsabilidad del titular del Poder Ejecutivo, para descrédito de uno y desesperanza de los más.

\* Los casos de Andrew Johnson en 1867 y de Richard Nixon en 1974 no llegaron a concretarse en una sentencia condenatoria de responsabilidad.

### Política económica: ¿bien o mal?



### Relación entre gobierno y narcotráfico



#### Vitrina Metodológica

**Fecha de levantamiento:** 31 de marzo-3 de abril de 1995

**Patrocinador:** Este País

**Responsable de la investigación:** MORI de México

**Tipo de entrevista:** personal/domicilio

**Población entrevistada:** D.F. y zona metropolitana

**Tamaño de la muestra:** 348 entrevistas

**Método de muestreo:** aleatorio por conglomerados

**Margen de error:**  $\pm 4.5$

**Confiabilidad estadística:** 95%

**Gráficas y comentarios:** Juan Balderas

**MORI**  
DE MEXICO